



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
161- 3 / 18
Београд

дел. бр. 6251 датум: 15. март 2018.



Заштитник грађана
Заštitnik građana

РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ЗА 2017. ГОДИНУ

Београд, 15. март 2018.

САДРЖАЈ:

1.	УВОД.....	3
1.1.	УВОДНА РЕЧ.....	3
2.	ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА У 2017. ГОДИНИ	5
3.	ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПРЕГЛЕД	13
3.1.	УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ.....	13
3.2.	ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА.....	18
4.	ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА ПОСЕБНО УГРОЖЕНИХ ГРУПА.....	24
4.1.	ПРАВА ДЕТЕТА	24
4.2.	РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА.....	32
4.3.	ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И ПРАВА СТАРИЈИХ.....	40
4.4.	ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА.....	49
4.5.	ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ	54
4.5.1.	НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ.....	61
5.	ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ У ОБЛАСТИМА РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	67
5.1.	ОБЛАСТ I - ОДЕЉЕЊЕ ЗА ГРАЂАНСКО ПОЛИТИЧКА ПРАВА	67
5.2.	ОБЛАСТ II- ОДЕЉЕЊЕ ЗА ЕКОНОМСКО ИМОВИНСКА ПРАВА.....	71
5.3.	ОБЛАСТ III - ОДЕЉЕЊЕ ЗА СОЦИЈАЛНО КУЛТУРНА ПРАВА	77
6.	ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	85
6.1.	ПРАВНИ ОКВИР	85
6.2.	НАДЛЕЖНОСТ И НАЧИН РАДА	90
7.	САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	95
7.1.	САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ	95
7.2.	МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ.....	95
7.3.	САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА СА ОРГАНИЗАЦИЈАМА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА	98
7.4.	ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА.....	98
	АНЕКС I - ЉУДСКИ И МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ.....	100
	АНЕКС II - ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ	101

1. УВОД

1.1. УВОДНА РЕЧ

Поштовани народни посланици,

Пред вама је једанаести Редован годишњи извештај Заштитника грађана, а први који лично достављам у складу са чланом 33. став 1. Закона о Заштитнику грађана.

Према методологији која је примењена у изради текста, Редован годишњи извештај за 2017. годину садржи податке о активностима Заштитника грађана и уоченим недостатцима у раду органа управе, као и предлоге за унапређење положаја грађана пред органима управе. Извештај представља пресек стања о поштовању људских и мањинских права у поступању органа јавне власти у Србији према грађанима и документ о начину и резултатима рада ове независне и контролне институције.

Верујем да ће разматрање извештаја у Народној скупштини, као и у стручној и широј јавности у наредном периоду утицати и на унапређење рада државних органа у свим сегментима рада и поступања са грађанима и омогућити бољу сарадњу свих институција у систему заштите људских права у Србији.

Када сам 20. јула 2017. године ступио на функцију заштитника грађана и преузео руковођење овом независном институцијом, један од приоритета ми је био да је учиним приступачнијом грађанима, омогућивши директну комуникацију са заштитником грађана. Наредног месеца уведен је редован пријем грађана у просторијама Заштитника грађана, најпре једанпут месечно, потом и у ванредним месечним терминима. До краја године у Београду сам разговарао са преко 220 грађана, а током 6 радних посета градовима и општинама у Србији, које сам реализовао са сарадницима, упознао сам се са проблемима преко 100 грађана. Истовремено, разговарао сам са представницима државних органа и локалне самоуправе на чије пропусте су грађани у највећој мери упозоравали и у складу са законом и надлежностима указивао на пропусте у раду и тражио да се уочене неправилности коригују.

Други приоритет у раду су измене и допуне Закона о Заштитнику грађана, што је обавеза предвиђена Акционим планом за Поглавље 23 у преговорима са ЕУ, са циљем оснаживања капацитета Заштитника грађана. Законским изменама тежи се афирмацији институције Заштитника грађана у области заштите и поштовања људских и мањинских права и видљивости недостатака у систему заштите, што је једино могуће јачањем њене самосталности и независности и изградњом већег ауторитета и препознатљивости у друштву. У разговорима заштитника грађана са представницима међународних организација и високим страним званичницима, посебно је истакнут значај контролне функције ове институције у јачању владавине права и правне сигурности грађана, темељних вредности и принципа на којима се заснива европска заједница народа. Најављена је подршка Заштитнику грађана у свим сегментима његовог рада и предложени модалитети будуће сарадње.

Насиље, које у породичним и партнерским односима трпе најчешће жене и деца, код нас тренутно представља најтежи облик угрожавања људских права - права на живот, права на телесни интегритет и душевни мир. Од укупног броја притужби из области родне равноправности, које стижу у ову институцију, чак трећина се односи на

насиље у породици и партнерским односима. Отуда одлука да обновим иницијативу „Учинимо насиље видљивим“, која има практичан циљ да увођењем специјалиста судске медицине олакша процес доказивања насиља над женама, како би кривично гоњење насиљника добило извеснији епилог и завршило се одговарајућом казном.

У 2017. години Заштитник грађана је поред жена и деце, жртава насиља, посебну пажњу посветио и другим најрањивијим групама наших суграђана као што су особе са инвалидитетом и старији, Роми и Ромкиње, ЛГБТИ популација, лица лишена слободе, као и мигранти и избеглице. Они се и даље сусрећу са бројним препрекама у остваривању гарантованих људских права, од недовољно развијених сервиса подршке и невидљивости у јавном животу, преко препрека у образовању и запошљавању, до сиромаштва и даље укорењених предрасуда.

У току извештајне године овој институцији се обратило више од 12.000 грађана а примљено је више од 4.000 притужби у којима су грађани указивали на повреде својих права. У највећем броју грађани су се притуживали на кршење права у области добре управе, те у економско-имовинској и социјалној и културној сфери. Притужбе грађана говоре о егзистенцијалним проблемима и незапослености, али и неефикасној државној управи која „ћути“ када треба да поступи у корист грађана.

Годишњи извештај за 2017. годину има измењену структуру у односу на претходне извештаје. Намера ми је да јавности пружим систематичнији и концизнији преглед рада и активности овог органа, уједно и да представим оне области људских права која се најчешће крше и институције и органе које у томе предњаче. Верујем да ће извештај који садржи овакву врсту података бити вишеструко користан, како грађанима тако и органима јавне власти.

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

мр Зоран Паšalić

2. ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА У 2017. ГОДИНИ

Људска права су језик основних људских потреба, те њихово поштовање и заштита утичу на свакодневни живот грађанки и грађана, а посебно на припаднице и припаднике рањивих група: жене, жртве насиља у породици и партнерским односима, децу и младе, особе са инвалидитетом, лица лишена слободе, старије особе, припаднике ЛГБТИ популације, припаднике националних мањина, пре свега Роми, избеглице и друге мигранте.

Заштитник грађана бележи да су се грађанке и грађани, у извештајном периоду, најчешће притуживали на повреде економско-имовинских и социјално-културних права, док се трећина свих обраћања односила на повреде начела и принципа добре управе, пре свега на погрешну примену права и створених правних очекивања, као и неефикасно поступање органа.

ПРАВА ДЕТЕТА

Заштитник грађана у извештајном периоду указује на континуирани пад обухвата деце обавезном имунизацијом, што је кулминирало ширењем епидемија малих богиња и угрозило здравље већег броја грађана и деце. Такође забрињава повећана стопа сиромаштва којем су посебно изложена деца, као и свеприсутно насиље у школама. Економске мере штедње посебно погађају одређене осетљиве категорије становништва, као што су породице које се брину о тешко болесном или детету са сметњама у развоју или инвалидитетом.

Унапређен је законодавни оквир за заштиту деце од насиља у породици, злостављања и занемаривања, али примена није на потребном нивоу.

Заштитник грађана бележи да се деца у медијским садржајима све више препознају као жртве насиља, укључујући и случајеве када су сведоци његовог извршења у породици. Насупрот томе, таблоидни начин извештавања о насиљу у породици или школи карактерише објављивање података на основу којих се може утврдити идентитет детета и којима се крши његово право на приватност.

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ

Насиље над женама и децом и даље је изузетно распрострањено, а надлежни органи и службе не примењују делотворно и благовремено постојеће прописе и стандарде рада. Такође, изостаје координисана мултидисциплинарна сарадња и размена информација између надлежних органа у обезбеђивању адекватне заштите жртвама насиља. И поред великог броја убиства жена Влада није усвојила Акциони план за спровођење Националне стратегије за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима из 2011. године, а у међувремену је Стратегија престала да важи.

Положај жена у друштву и даље карактеришу раширени родни стереотипи и недовољно учешће жена на рукводећим позицијама и на местима одлучивања. Посебно су у тешком положају жене на селу, жене са инвалидитетом и Ромкиње чије животе најчешће карактеришу искљученост из образовања, рано напуштање школовања, удаја у раном узрасту, вишеструке трудноће са малим временским

размаком између њих, недоступност информација и финансијска и друга зависност од старијих чланова породице и партнера.

Заштитник грађана сматра да је слика о женама у српским медијима изразито стереотипна и дискриминаторска, а извештавање често сексистичко. Жене су ређе у улози субјекта вести које се баве политичким или економским темама (као доминантним у српским медијима), а много чешће су саговорнице на теме о моди, познатима... Ипак, жене ће се у медијима најчешће наћи на странама црне хронике као жртве породичног или партнерског насиља, а медији се и даље не устручавају да баш на тим темама остварују профит – бескрупнозним анализирањем жртве, њене породице и самог догађаја.

ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА

Значајно је што је и у овом извештајном периоду обезбеђено мирно одржавање Параде поноса чиме је ЛГБТИ популацији омогућено остваривање права на слободу окупљања. Међутим, и даље није приметно пуно остваривање права ове популације у области образовања, запошљавања, здравства, социјалне заштите, правног уређења животних заједница и правних последица прилагођавања (промене) пола и родног идентитета, као и заштите њиховог физичког и психичког идентитета.

Заштитник грађана примећује да се однос медија према ЛГБТИ особама, њиховом положају и правима у односу на претходне године мења и побољшава - повећан је број неутралних и позитивних текстова. Но, ЛГБТИ популација се у медијима неретко појављује у таблоидном садржају и у веома негативним конотацијама.

ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

Особе са инвалидитетом сусрећу се са бројним препрекама у остваривању својих права као што су, првенствено, приступачност објектима која није довољно развијена, чињеница да није донета одлука и план спровођења деинституционализације, нити су адекватно развијени сервиси подршке и системи услуга који овом процесу треба да допринесу.

У Републици Србији не постоје референтне установе за рано дијагностиковање и лечење особа са аутизмом, а образовни план и програм у оквиру инклузивног образовања не прати потребе деце са аутизмом и не доприноси развоју њихових талената.

Упркос законском оквиру и субвенцијама надлежних органа да стимулишу послодавце да запошљавају особе са инвалидитетом, и даље је приметан низак проценат запошљавања овог дела популације. Стога, Заштитник грађана сматра да незавидан материјални статус, непостојање услуга социјалне заштите, дискриминација и неприступачност отежавају положај особа са инвалидитетом доводећи их на саму маргину друштва.

Заштитник грађана оцењује да положај, права и потребе особа са инвалидитетом и даље завређују периодично интересовање медија, углавном приликом обележавања међународних дана посвећених њима¹ или одређених сензационалистичких догађаја, док су редовне теме и рубрике ретке. Особа са инвалидитетом у медијима и даље није

¹ „Сутра је међународни дан особа са инвалидитетом”, Данас, 02.12.2017, доступно на: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=363935&title=Sutra+je+me%C4%91unarodni+dan+osoba+sa+i+nvaliditetom.

извор информација готово ни за једну друштвену тему или појаву, осим за свој инвалидитет.

ПРАВА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Ни у овом извештајном периоду није искоришћена шанса да се оствари интеграција припадника националних мањина у друштво у целини, у складу са њиховим потребама, интересима и могућностима. Заштитник грађана наглашава да се прекорачење рокова за унапређење правних прописа предвиђених Акционим планом за остваривање права националних мањина наставило и довело до одлагања испуњавања нормативних предуслова за остваривање других мера и активности предвиђених Акционим планом. Потребно је уложити напоре да се подигне ниво стручности, кадровских капацитета и финансијских средстава, разумевања о значају благовременог, потпуног и ефикасног остваривања права на службену употребу матерњег језика. Такође, Заштитник грађана истиче да је потребно решити део проблема везаних за Стратегију за социјално укључивање Рома и Ромкиња.

Заштитник грађана сматра да извештавање о Ромима карактеришу текстови о њиховом социјалном положају, а стереотипи у вези са хигијеном, образовањем и уопште начином живота ромске заједнице не заобилазе готово ниједан новински извештај, чак ни онда када је он у глобалу позитиван.²

ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ, ПРИМЕНА ПОЛИЦИЈСКИХ ОВЛАШЋЕЊА, ПРЕВЕНЦИЈА ТОРТУРЕ

Током извештајног периода у Републици Србији настављен је тренд унапређења заштите права лица лишених слободе, примене полицијских овлашћења, као и спречавања тортуре и других облика злостављања. Неспорно је да су у Републици Србији начињени значајни кораци у погледу спречавања појаве мучења и других облика злостављања, као и да не постоји тортура као организована и појава подстицана од стране државних органа. Ипак неопходно је одредбе Кривичног законника ускладити са општеприхваћеном дефиницијом тортуре из члана 1. Конвенције УН против тортуре и унапредити поступање унутрашњих контролних механизама у органима, нарочито ефикасност тужилаштава и судова у борби против тортуре.

Заштитник грађана скреће пажњу на материјалне услове и поједина поступања надлежних органа према лицима лишеним слободе, што је резултат недостатака у систему и неусаглашености са важећим стандардима.

ПРАВДА И ПРАВОСУЂЕ

Република Србија и даље остаје једна од ретких држава која није регулисала област пружања бесплатне правне помоћи доношењем закона који би уредио ову област.

Заштитник грађана констатује да је током извештајног периода настављен тренд притужби грађана и бројних натписа у медијима у вези са поступањем јавних извршитеља. Заштитник грађана сматра, на основу притужби на рад Министарства правде, да није обезбеђена функционалност у вршењу надзора Министарства, уз

² „Нишко насеље „Улица страха“, Вечерње новости, 23.04.2017, доступно на: <http://www.novosti.rs/vesti/srbija/73.html:661885-Svakodnevni-horor-kraj-stocnog-trga>.

одсуство ефикасног и благовременог унутрашњег механизма контроле у оквиру Коморе јавних извршитеља. Изостаје и доследна примена прописа којима је та област регулисана, те у највећем броју случајева Министарство не обавештава притужиоце о исходу поступања по притужби, већ им само прослеђује изјашњења прибављена од јавних извршитеља.

Иако према важећим правним прописима Заштитник грађана није надлежан за контролу рада правосуђа и овај извештајни период обележиле су бројне притужбе и обраћања грађана којима се изражава нездовољство због повреде права на правично суђење и права на суђење у разумном року. Истовремено, протеклу годину обележиле су расправе и неслагања око предложене измене Устава у погледу правосуђа, као и око избора за носиоце правосудних функција. Проблеми на које грађани указују и подаци које износе у наведеним обраћањима у добро мери могу допринети унапређењу поменуте расправе.

Иако није надлежан да контролише рад Владе нити Народне скупштине, Заштитник грађана је током овог извештајног периода примио обраћања свих заинтересованих учесника у процесу избора судија и јавних тужилаца, што говори о поверењу у рад институције Заштитника грађана с једне стране, односно сведочи о чињеници да проток времена нема утицаја на проблеме који континуирано тиште положај, улогу и рад правосуђа у Републици Србији.

ФИНАНСИЈЕ

Заштитник грађана бележи да се за остваривање права на повраћај погрешно или више плаћеног пореза са припадајућом каматом грађанима постављају бирократске препреке чији разлог често лежи у недовољној и неблаговременој сарадњи између државних органа. Такође, недостаје правовремено информисање грађана о њиховим правима и обавезама.

Грађани, тзв. „старе девизне штедише“, ни у овој години нису остварили право на повраћај својих средстава, док знатан број њих тврди да све теже измирује пореске обавезе које терете непокретности у којима живе. Стога је неопходно водити рачуна не само о приходној, већ и о расходној страни државног буџета, уз правичну расподелу оптерећења и давања из јавних средстава, на основу уважавања свих друштвених специфичности.

ЕКОНОМСКО ИМОВИНСКА ПРАВА

Проблеми у остваривању и заштити економских и имовинских права били су најчешћи разлог обраћања грађана Заштитнику грађана током 2017. године. Посебно су се истакли проблеми у вези са озакоњењем нелегално изграђених објеката, неажурним поступањем служби за катастар, измиривањем дугова на рате и реституцију.

Заштитник грађана подржава започете процесе државе у области економских и имовинских права, уз спремност за свесрдну сарадњу и помоћ ради унапређења права грађана у овим областима и истовремену спремност и законску дужност на критику и указивање на недостатке и пропусте како у раду тако и у нормативном оквиру, ради остваривања и заштите права грађана.

То је нарочито битно и због чињенице да ову област, као и оцене у области финансија, сматра кључем решења многих проблема у друштву, као и упориштем и полазним основама.

ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Оснивањем посебног Министарства заштите животне средине у 2017. години држава је препознала значај заштите животне средине, не само у оквиру испуњења обавеза из приступних преговора ка чланству у Европској унији, већ и у оквиру унапређења опште свести о значају очувања и заштите животне средине. Издавања у буџету за ово министарство која су предвиђена у 2018. години су и даље недовољна, иако су осетно увећана у односу на претходну годину.

Као и претходних година, и у 2017. години, Заштитник грађана је из области заштите животне средине примио притужбе које по својој садржини указују на проблем загађења воде, ваздуха и земљишта, непријатних мириза, буке и вибрације услед обављања различитих привредних делатности, одлагања комуналног отпада, квалитета воде за пиће, те поступања инспекцијских органа из области заштите животне средине поводом пријава појединача или групе грађана. Приликом обиласка појединачних подручја у Републици Србији, Заштитник грађана се и лично уверио да је питање заштите животне средине од изузетног значаја за грађане.

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ПЕНЗИЈСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРАЊЕ

У области социјалне заштите, позитиван помак учињен је доношењем Закона о финансијској подршци породици са децом, којим је омогућено остваривање накнаде зараде, за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета, женама пољопривредницама које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове. Међутим, главни недостатак овог закона је у томе што није изменио одредбе које се односе на накнаду осталих прихода.

Ограничавање запошљавања у јавном сектору довело је до недовољног броја запослених у здравству и социјалној заштити. У ситуацији раширеног насиља, сиромаштва и других проблема, адекватно обезбеђивање услуга социјалне заштите у значајном је ризику због недовољног броја запослених.

Надлежни органи не предузимају све потребне мере према послодавцима који не извршавају своје обавезе исплате зараде и обрачунавања и уплате доприноса за социјално осигурање, па запослени остају без оствареног права на зараду и права из пензијско-инвалидског и здравственог осигурања. Грађани често не могу да остваре пуно право на пензију јер им за појединачне периоде осигурања послодавци нису извршили законску обавезу уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. У својим притужбама грађани указују да често због неуплаћених доприноса од стране послодавца постају социјално угрожене категорије становништва без обзира што су испунили законом предвиђене услове за одлазак у пензију.

МЛАДИ

Млади се и даље суочавају са високом стопом незапослености, сиромаштвом, недовољно развијеним услугама превенције болести зависности и ризичног понашања,

услугама помоћи и подршке у посебно осетљивим ситуацијама, превенције и заштите менталног и репродуктивног здравља. Незапослени млади, као и они који се не налазе на редовном школовању и живе са члановима породице, суочавају се са немогућношћу остваривања права на здравствену заштиту на терет обавезног здравственог осигурања.

СТАРИЈА ЛИЦА

Сиромаштво и занемаривање старијих лица унутар породице су најозбиљнији проблеми са којима се сусрећу припадници трећег доба у Републици Србији. Забрињава податак да су стари лица често смештена у домове без свог пристанка, од којих многи од њих не испуњавају, између остalog, прописане услове за рад. Такође, недовољно су развијене услуге за помоћ старим лицима у кући, јер неретко они живе сами и немају сроднике да брину о њима. Бројна истраживања указују на податак да су старија лица, поред особа са инвалидитетом, једна од најдискриминисанијих група у Србији.

Заштитник грађана истиче да су старији суграђани, од свих рањивих група најмање видљиви и у медијима. Стереотипно извештавање типичан је пример медијског интересовања за ову друштвену групу³, а редовне рубрике или емисије које се систематично баве положајем старијих, њиховим потребама, степеном остварености њихових права и даље су реткост на медијској сцени.

КОСОВО И МЕТОХИЈА

Заштитник грађана и даље није у могућности да остварује своје надлежности на територији Аутономне Покрајине Косово и Метохија на начин прописан Уставом и законом. Према доступним информацијама и на основу навода из притужби, грађани на Косову и Метохији, посебно они неалбанске националности који живе у енклавама, и даље се суочавају са тешким кршењима људских права и слобода.

СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА

Заштитник грађана бележи да се стање у области слободе изражавања и медија није променило у односу на претходне извештајне године. Новинари и медијски експерици се слажу у оцени да су медијске слободе у дужем временском периоду угрожене, о чему говоре и међународни извештаји. У извештају Европске комисије о тренутном стању у Поглављима 23. и 24. из 2017. године наглашена је неопходност потпуног спровођења медијског законодавства. Транспарентно власништво и финансирање приватних медија, државно финансирање медија и суфинансирање медијских садржаја укључујући и оне на локалном нивоу морају се спроводити у складу са постојећим законодавством.⁴

Заједничка међународна мисија састављена од представника Европске федерације новинара (EFJ), Међународног института за штампу (IPI) и Медијске организације за југоисточну Европу (SEEMO), након посете Србији у јануару 2018.

³ „Пензионери траже да им приходи прате инфлацију”, Дневник, 28. 11.2017, доступно на: www.dnevnik.rs/drustvo/penzioneri-traze-da-im-prihodi-prate-inflaciju-28-11-2017

⁴ „Non paper” о тренутном стању у поглављима 23. и 24. за Србију, новембар 2017. године, доступно на: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srpski.pdf.

године, упутила је препоруке од којих се једна односи и на Заштитника грађана. Наиме, мисија препоручује „класификовање новинарства и медија као посебног питања за институцију националног Омбудсмана, независног државног тела чији је задатак промовисање и заштита права грађана, како би му се омогућило да се успешније бави и проблемима у вези с новинарством и медијима”.⁵

Претње, насиље и застрашивање новинара кључне су теме које и даље веома забрињавају представнике медија и јавност. Према подацима новинских удружења⁶ у Србији је у току извештајне године забележено 92 напада на новинаре. Напади су категорисани од физичких напада и напада на имовину, притиска, до претњи имовини и вербалним претњама. У највећем броју документованих претњи заступљени су притисци (62) на представнике медија. Заштитник грађана је у јавним обраћањима више пута упозорио јавност на гушење медијских слобода и слободе изражавања и тражио да се починиоци претњи, насиља и застрашивања новинара приведу правди.

Новинари и медијски радници у Србији раде у тешким материјалним условима. Углавном су ангажовани без уговора о раду, а и када га имају износ њихових зарада је испод републичког просека. Раде у условима у којима не постоје ни посебни механизми заштите професионалних права, што посебно утиче на угрожавање медијских слобода.

Новинари штампаних медија су током 2017. године према истраживању Савета за штампу прекршили кодекс у 4.717 текстова.

СЛОБОДА МИСЛИ, САВЕТИ И ВЕРОИСПОВЕСТИ

Охрабрује чињеница да су у извештајном периоду, као и у последњих неколико година, притужбе и обраћања грађана због повреде верских слобода и права, малобројне, разноврсне и без основа за поступање Заштитника грађана.

СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА СРПСКОГ ЈЕЗИКА И ЂИРИЛИЧКОГ ПИСМА

Иако се тзв. језичка права у Европи већ дуже времена сматрају тековином, Република Србија тек треба да донесе модеран и једноставно примењив пропис којим би требало решити до сада уочена спорна питања – шта се сматра јавном, а шта службеном употребом језика, шта подразумева употребу латинице у складу са законом, као и обезбедити потребне капацитете за ефикасно, потпуно и благовремено остваривање права на службену употребу језика и писама националних мањина.

Заштитник грађана као илустрацију таквог стања указује на то да важећи правни прописи и даље не одређују који је орган на републичком нивоу надлежан да прати примену закона, предлаже и предузима мере за унапређење службене употребе језика и писма, што потврђују и притужбе које је Заштитник грађана примио у 2017. години.

ИНТЕРНО РАСЕЉЕНА ЛИЦА С ПРОСТОРА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Република Србија је и у овом извештајном периоду наставила да се суочава са проблемима које доноси решавање положаја интерно расељених лица и избеглица.

⁵ Fact finding mission to Serbia on media freedom and safety of journalists, Belgrade, 18 – 19 January 2018, доступно на: <http://www.savetzastampu.rs/doc/fact-finding-mission-to-serbia-final-statement.pdf>. и <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/vesti/52/2018/01/25/1654/efj -svi-mediji-da-postuju-odluke-saveta-za-stampu.html>.

⁶ Доступно на: <http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>.

Њихове притужбе Заштитнику грађана указују на то да нема битнијих промена у положају ових лица, односно она се и даље налазе у изразито тешком социјално-економском положају.

Као и претходних година, Заштитник грађана може само да констатује да процес затварања колективних центара није завршен ни у 2017. години, а притужбе које је примио тичу се лоших животних услова у неким од колективних центара (искључења струје, воде и др.). Стога, Заштитник грађана још једном наглашава потребу да се ефикасније спроводе програми за стамбено збрињавање избеглица, као и програми њиховог економског оснаживања.

Иако је Заштитник грађана више пута обавештавао надлежне органе ради предузимања мера и збрињавања интерно расељених Рома са територије АП Косова и Метохије, који од 1999. године живе у неформалним насељима без икакве инфраструктуре, они се и даље налазе у посебно неповољном положају.

МИГРАНТИ

Током 2017. године значајно је смањен прилив миграната и продужен је период њиховог задржавања у Србији. Према подацима из децембра 2017. године у Србији је боравило између 4.500 и 5.000 миграната. Заштитник грађана континуирано прати положај и заштиту деце у покрету, избеглица и миграната, који чине 40% укупног броја мигрантске и избегличке популације.

У многим центрима су изведени радови на проширењу капацитета и омогућавању смештаја у чврстим објектима. Током године су отворена још три прихватна центра, тако да у Србији има 18 центара за прихват и збрињавање миграната и избеглица, капацитета око 6.000 места.

3. ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПРЕГЛЕД

3.1. УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ

У 2017. години Заштитнику грађана се обратило 12.181 грађана, од чега је на разговор примљено 2.897 грађана, телефонски разговор је обављен са 5.155 грађана, а број примљених предмета износи 4.129, од чега је било 4060 притужби и 69 предмета покренутих по сопственој иницијативи. Заштитник грађана је окончao рад у 2.687 предмета. Истовремено, разматрано је и око 1.136 предмета из ранијих година од чега је окончан рад на 384, што значи да је у 2017. години окончан рад на укупно 3.071 предмета.

Табела 1 – Подаци о обраћањима грађана у 2017. години

Врсте обраћања	број	проценат
Примљено грађана на разговор	2897	23.78%
Број телефонских разговора са грађанима	5155	42.32%
Број притужби	4129	33.90%
Укупан број обраћања грађана	12181	100%

Табела 2 – Подаци о разматраним предмета⁷ из 2017. године

Број примљених предмета	4129
Примљене притужбе	4060
Сопствене иницијативе	69
Број окончаних предмета	2687
Број предмета у раду	1442

Табела 3 – Број предмета⁸ из ранијих година разматраних у 2017. години

Број разматраних предмета из ранијих година	1136
Број окончаних предмета из ранијих година	384
Број предмета у раду из ранијих година	752

⁷ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресурсу.

⁸ Исто.

**Табела 4 – Број предмета⁹ примљених у 2017. разврстаних по одељењима
Заштитника грађана са процентом у односу на укупан број предмета у 2017.**

Одељења Заштитника грађана	број	проценат
Одељење за заштиту економских и имовинских права	1401	33.93%
Одељење за заштиту грађанских и политичких права	1091	26.42%
Одељење за заштиту социјалних и културних права	736	17.83%
Одељење за права детета	340	8.23%
Одељење за заштиту права особа са инвалидитетом и старих лица	193	4.67%
Одељење за права лица лишених слободе	177	4.29%
Одељење за родну равноправност	118	2.86%
Одељење за заштиту права припадника националних мањина	61	1.48%
Остало	12	0.29%
УКУПНО ОДЕЉЕЊА	4129	100%

Напомена: У Табели 4 под „Остало“ наведени су предмети који се односе на притужбе на рад независних државних органа и служби безбедности.

Табела 5 - Број предмета¹⁰ примљених у 2017. разврстан по ресорима са процентом у односу на укупан број предмета у 2017.

Ресор рада Заштитника грађана	број	проценат
1 Локална самоуправа	422	10.22%
2 Правда и правосуђе	382	9.25%
3 Рад и радни односи	346	8.38%
4 Права детета	340	8.23%
5 Катастар непокретности	276	6.68%
6 Финансије	214	5.19%
7 Пензијско осигурање	195	4.72%
8 Права особа са инвалидитетом и старијих	193	4.67%
9 Грађевинарство и инфраструктура	191	4.62%
10 Права лица лишених слободе	177	4.28%
11 Енергетика и рударство	158	3.83%
12 МУП - Полицијски послови	146	3.53%
13 Здравље	135	3.27%
14 Заштита потрошача	134	3.24%

⁹ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединачној области/ресору.

¹⁰ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединачној области/ресору.

15	Родна равноправност	118	2.26%
16	МУП - Управни послови	106	2.58%
17	Образовање, просвета и наука	75	1.81%
18	Социјална заштита	62	1.50%
19	Права националних мањина	61	1.48%
20	Привреда	58	1.40%
21	Култура	52	1.26%
22	Заштита животне средине	42	1.02%
23	Спољни послови и дијаспора	35	0.85%
24	Одбрана	34	0.82%
25	Пољопривреда	31	0.75%
26	Реституција	26	0.63%
27	Државна управа	22	0.53%
28	Избегла и расељена лица	21	0.51%
29	Саобраћај и саобраћајна инфраструктура	18	0.44%
30	Српски језик и ћирилица	18	0.44%
31	Елементарне непогоде	14	0.34%
32	Експропријација	9	0.28%
33	Службе безбедности	7	0.17%
34	Независни државни органи и тела	5	0.12%
35	Омладина и спорт	5	0.12%
36	Заштита узбуњивача	1	0.024%
УКУПНО РЕСОРИ		4129	100%

Табела 6 - Исход поступања по предметима¹¹ из 2017. године

Исход	број	%
Одбачене притужбе	1978	73.89%
Неосноване притужбе	381	14.23%
Предмети окончани препорукама из скраћеног контролног поступка	234	8.74%
Предмети окончани препорукама из контролног поступка	9	0.34%
Повлачење притужбе услед одустанка притужиоца	45	16.81%
Мишљење	4	0.15%
Информисан и посаветован притужилац	24	0.90%
Обустава услед смрти подносиоца притужбе	2	0.07%
Укупно	2677	100%

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама

¹¹ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору

чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када притужбу одбаци због ненадлежности или преурањености.

Оваква саветодавна помоћ пружена је грађанима у **73,89%** одбачених предмета у овој области. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

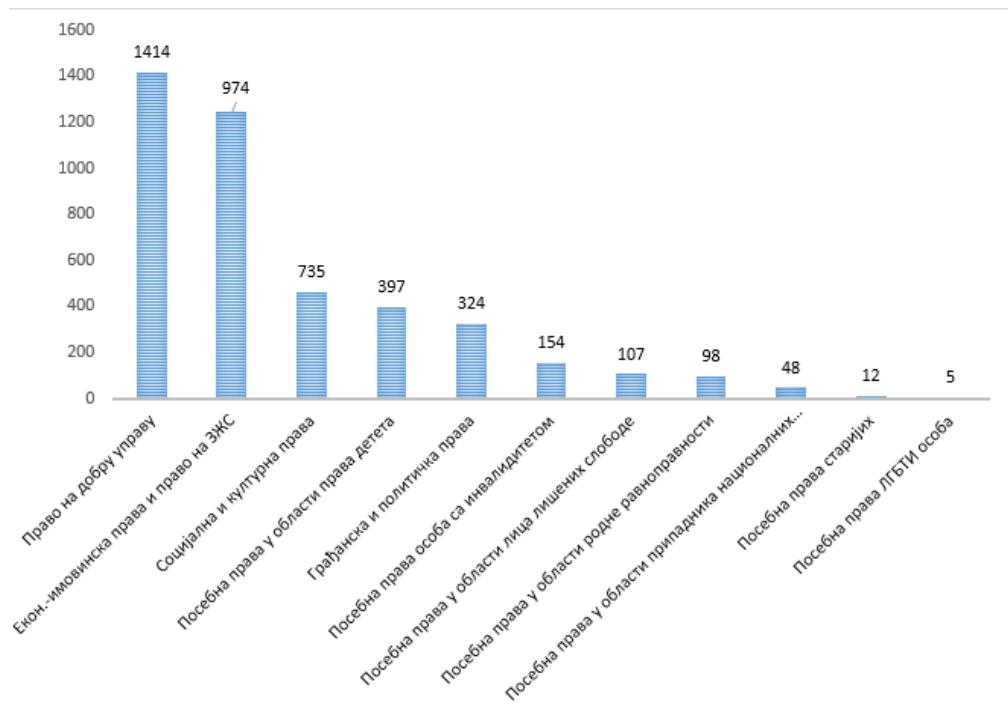
Табела 7 – Приказ одбачених притужби у 2017. години

Одбачај притужбе	број
Ненадлежност	849
Неискоришћена правна средства	617
Неуредна притужба	394
Неблаговременост	48
Анонимна притужба	41
Неовлашћени подносилац	29
Укупно	1987

КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ПОВРЕЂЕНИМ ПРАВИМА

Разматрањем 4.129 предмета у току 2017. године утврђено је укупно 4.268 повреда права, од чега највећи број чине повреде принципа добре управе и повреде економско-имовинских права. То потврђује чињеницу да се принципи добре управе крше у свим органима управе пред којима грађани, а међу њима и они који припадају рањивим групама, остварују своја права, што проблем повреде овог права чини још осетљивијим и тежим.

Графикон 1 – Број и класификација притужби према повређеним правима



КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ОРГАНИМА НА ЧИЈИ РАД СЕ ОДНОСЕ

Највећи број притужби односи се на рад представника извршне власти, посебно министарства – 20,59% свих притужби. Грађани су се најчешће притуживали на рад органа и организација у области пензијског и инвалидског осигурања, запошљавања, здравствене заштите, образовања, социјалне заштите, пореских органа, јавних предузећа и установа, правосудних органа и органа управе у локалним самоуправама.

Табела 8 – Притужбе према различитим органима и организацијама на чији рад се грађани притужују и њихов проценат у односу на укупан број притужби

Врсте органа и организација	%
Министарства	20.59%
Агенције, заводи, фондови, управе	18.49%
Установе и друге јавне службе	16.20%
Локална самоуправа	13.05%
Остали органи	12.50%
Правосудни органи	9.87%
Јавна предузећа	7.16%
Самостални републички органи и независна тела	0.97%
Највиши републички органи (Влада, Народна скупштина)	0.83%
Аутономне покрајине	0.31%
Национални савети националних мањина	0.024%
Укупно сви органи	100%

3.2. ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

ПРЕПОРУКЕ

У току 2017. године Заштитник грађана је упутио укупно **490** препорука органима управе, и то **256** у контролном поступку, а **234** у скраћеном контролном поступку. Заштитник грађана је обављајући послове Националног механизма за превенцију тортуре, надлежним органима у току 2017. године упутио **309** препорука тако да је укупан број препорука **799**.

Табела 9 – Подаци о поступању органа управе по препорукама у 2017.

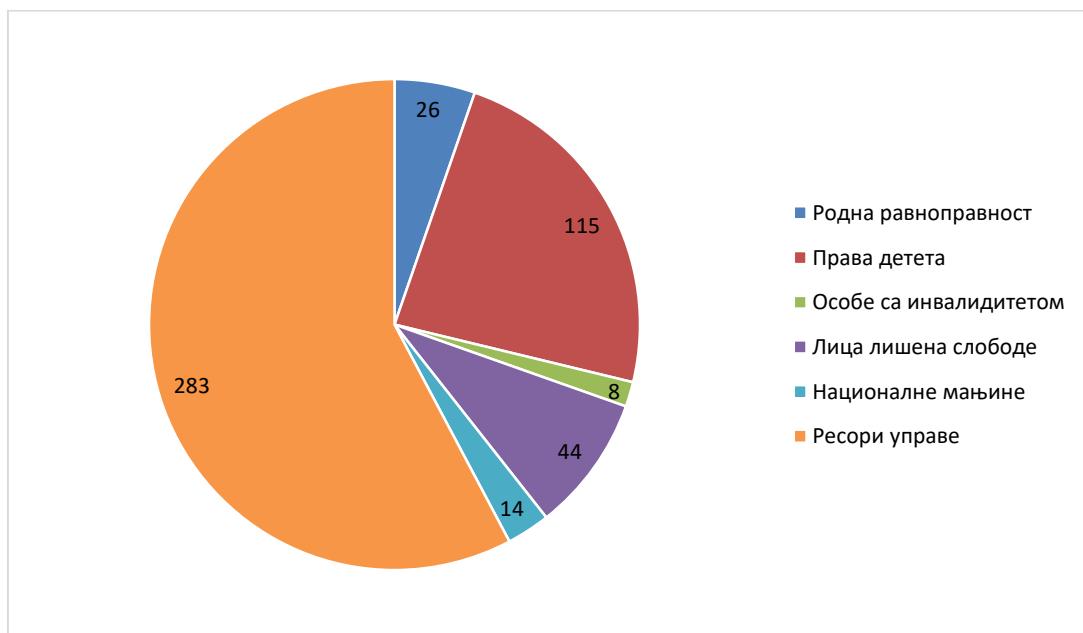
	упућено	доспело	прихваћено	% прихваћених доспелих
Препоруке произтекле из контролног поступка	256	130	99	76.15%
Препоруке произтекле из скраћеног контролног поступка	234	243	234	100%
Укупно прихваћених препорука из контролних поступака	490	373	333	89.76%
Препоруке произтекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	309	183	169	92.35%
Укупно	799	554	502	90.61%

Напомена: Под упућеним препорукама сматрају се све препоруке послате органима током 2017. године. Доспеле препоруке су све оне препоруке којима је током 2017. године истекао рок за поступање дат у тексту препоруке, независно од тога када је препорука упућена. Под прихваћеним препорукама сматрају се све препоруке које су органи управе извршили или су се у изјашњењу Заштитнику грађана изјаснили да их прихватају.

Препоруке се евидентирају у зависности од области права на коју се односе, тј. да ли се односе на заштиту и унапређење права рањивих група (лица лишених слободе, деце, особа са инвалидитетом, припадника националних мањина, области родне равноправности) или се односе на поштовање принципа и начела добре управе.

Од укупног броја упућених препорука, највећи број – **283**, скоро **60%** односи се на унапређење поштовања принципа добре управе.

Графикон 2 – Приказ препорука по областима права на које се односе у 2017.



Процентуални приказ извршења препорука Заштитника грађана према областима дат је у следећој табели.

Табела 10 - Преглед упућених препорука по ресорима у 2017. години

Област	Укупан број препорука	Доспеле	Процент	У року за поступање	Процент
Родна равноправност	26	9	34.62%	17	65.38%
Права детета	115	58	50.43%	57	49.57%
Права особа са инвалидитетом и старијих	8	8	100%	0	0.00%
Права лица лишених слободе	44	30	68.18%	14	31.82%
Права припадника националних мањина	14	14	100.00%	0	0.00%
Ресори управе	283	247	86.06%	40	14,04%
Укупно	490	366	74.09%	128	25.91%

Табела 11 – Исход поступања по доспелим препорукама

Област	Укупно доспелих	Прихваће не	Процент прихваћених	Неприхваћене	Процент неприхваћених
Родна равноправност	9	5	55.56%	4	44.44%
Права детета	58	55	94.83%	3	5.17%
Права особа са инвалидитетом и старијих	8	6	75%	2	25%
Права лица лишених слободе	30	26	86.67%	4	13.33%
Права припадника националних мањина	14	6	42.86%	8	57.14%
Ресори управе	247	235	95.14%	12	4.86%
Укупно	366	333	90.98%	33	9.02%

Органи су поступили у року у **333** препорука (**90.98%**). Неприхваћених препорука је **33**, док код **128** препорука још није истекао рок остављен органима за поступање.

МИШЉЕЊА

Заштитник грађана је током 2017. године упутио органима јавне власти 32 мишљења и то:

Осам (8) мишљења, користећи законску одредбу да давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права:

- Мишљење упућено Министарству правде и Министарству здравља у вези са заптитом и унапређењем права осуђених, оболелих од тешких менталних поремећаја, који се налазе на извршењу казне затвора;
- Мишљење упућено Министарству просвете, науке и технолошког развоја поводом ближег уређивања поступка спровођења пријемног испита за упис у средње школе;
- Мишљење упућено Министарству здравља и Републичком фонду за здравствено осигурање о потреби веће доступности иновативних лекова пациентима који су оболели од хепатитиса Ц;
- Мишљење упућено Републичком фонду за здравствено осигурање поводом уређивања осигураних лица на продужену рехабилитацију;

- Мишљење упућено Министарству унутрашњих послова поводом решења о задржавању осумњичених којима нису образложени разлози за притвор и одсуству писане документације о садржини комуникације са јавним тужиоцем;
- Мишљење упућено Министарству правде о потреби измене Закона о судским вештацима;
- Мишљење упућено Министарству унутрашњих послова и Министарству спољних послова у вези са остваривањем права на путну исправу држављана Републике Србије;
- Мишљење упућено Министарству здравља и Републичком фонду за здравствено осигурање о потреби измене назива стручних тела ради дестигматизације ЛГБТИ особа.

Двадесет четири (24) мишљења, на основу законске одредбе да у поступку припреме прописа даје Влади и Народној скупштини мишљење на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана:

- Мишљење на Нацрт закона о родној равноправности;
- Мишљење на Нацрт закона о националном ДНК регистру;
- Мишљење на Предлог стратегије интелектуалне својине Републике Србије за период од 2017. до 2021. године са Акционим планом за спровођење Стратегије за период од 2017. до 2021. године;
- Мишљење на Предлог стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији до 2024. године са Акционим планом за спровођење Стратегије за период од 2017. до 2020. године;
- Мишљење на Нацрта акционог плана за примену Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године, за период од 2017. до 2018. године
- Мишљење на Нацрт закона о упису у катастар;
- Мишљење на Нацрт закона о странцима;
- Мишљење на Нацрт закона о високом образовању;
- Мишљење на Предлог закључка о усвајању Миграционог профиле Републике Србије за 2016. годину;
- Мишљење на Нацрт закона о јединственом матичном броју грађана;
- Мишљење на Нацрт закона о здравственом осигурању;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о полицији;
- Мишљење на Нацрт закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова;
- Мишљење на Нацрт закона о финансијској подршци породици са децом;
- Мишљење на Нацрт закона о запосленима у јавним службама;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о држављанству Републике Србије;

- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о жиговима;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о мирном решавању радних спорова;
- Мишљење на Нацрт закона о граничној контроли;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о војсци;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани;
- Мишљење на Нацрт закона о здравственој заштити;
- Мишљење на Нацрт закона о евидентијама и обради података у области унутрашњих послова;
- Мишљење на Нацрт закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

Своје право законодавне иницијативе Заштитник грађана користи под два кумулативно испуњена услова:

- Када је неопходно да се текст закона или предлога закона измени или допуни како би се осигурало потпуно и неометано остваривање права грађана гарантованих Уставом и другим законима, прописима и општим актима, као и ратификованим међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.
- Када други овлашћени предлагач надлежан за конкретну област (најчешће Влада) не користи своју законодавну иницијативу на начин на који се обезбеђује поштовање, остваривање, заштита и унапређење права грађана, а прети штета од одлагања.

Предлагање амандмана и закона Народној скупштини последњи је корак који Заштитник грађана предузима, по правилу, тек када оцени да овлашћени предлагач „првог реда“ неће на основу иницијативе, препоруке или другог предлога Заштитника грађана предузети потребне кораке у корист права грађана.

Због тога се законодавна активност Заштитника грађана најчешће огледа у упућивању садржајних иницијатива органима државне управе – чији рад Заштитник грађана контролише – да припреме и предложе нормативне измене. Тек изузетно, Заштитник грађана се законодавним предлогом обраћа непосредно самој Народној скупштини.

Табела 12 – Врсте упућених законодавних иницијатива Заштитника грађана у 2017. години

Врста законодавне иницијативе	број	проценат
Упућивање амандмана надлежном одбору Народне скупштине као предлагачу (Члан 157. став 6. Пословника НС)	7	70%

Подношење амандмана Народној скупштини на предлог закона <i>(Члан 161. и 162. Пословника НС)</i>	0	0
Предлагање закона Народној скупштини <i>(Члан 150. став 2. Пословника НС)</i>	0	0
Иницијативе за доношење или измену закона и других прописа упућене Влади, Народној скупштини или ресорним министарствима	3	30%
Предлог Уставном суду за оцену уставности и законитости	0	0
Укупно	10	100%

Табела 13 – Исход поступања по законодавним иницијативама 2017. године

	број	процент
Прихваћене законодавне иницијативе	1	10%
Неприхваћене законодавне иницијативе	6	60%
Иницијативе и даље у процедури	3	30%
Укупно	10	100%

4. ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА ПОСЕБНО УГРОЖЕНИХ ГРУПА

4.1. ПРАВА ДЕТЕТА

СТАТИСТИКА

У области права детета, Заштитник грађана је у 2017. години разматрао 340 предмета¹², од чега је било 314 притужби грађана и 26 сопствених иницијатива. Предмети из ове области чине 8,23% укупно разматраних предмета. Заштитник грађана упутио је 115 препорука органима управе, од којих је 58 доспело на извршење у извештајном периоду¹³. Од тог броја, органи управе су поступили по 55 препорука, што чини 94.83% прихваћених препорука.

Од разматраних 340 предмета у 2017. години, Заштитник грађана је окончао рад на 197 предмета.

Табела 14 – Права детета – Приказ разматраних предмета из 2017. године

Број примљених предмета у 2017. години	340
Број окончаних предмета из 2017. године	197
Број предмета у раду из 2017. године	143

Табела 15 – Приказ упућених препорука у 2017. из области права детета

Број упућених препорука	Број доспелих препорука	Број прихваћених препорука
115	58	55

У 2017. години *окончан је рад и на 181 предмету из ранијих година*. Начини окончања предмета из 2017. године приказани су у следећој табели.

Табела 16 – Права детета – исход поступања по окончаним предметима из 2017. године

	број	процент
Одбачене притужбе – Неискоришћена правна средства	76	38.58%
Одбачене притужбе – Ненадлежност	28	14.21%

¹² Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединачној области/ресурсу

¹³ Заштитник грађана под доспелим препорукама подразумева препоруке којима је истекао рок за поступање током 2017. године дат у тексту препоруке.

Одбачене притужбе – Неовлашћени подносилац	21	10.66%
Одбачене притужбе – Неуредна притужба	20	10.15%
Одбачене притужбе – Анонимна притужба	4	2.03%
Одбачене притужбе – Неблаговременост	3	1.52%
Неосноване притужбе	27	13.71%
Предмети окончани препорукама из скраћеног контролног поступка	8	4.06%
Информисан и посаветован притужилац	5	2.54%
Одустанак притужиоца	4	2.03%
Предмети окончани препорукама из контролног поступка	1	0.51%
Укупно	197	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због надлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружила се грађанима у **68,42%** одбачених предмета у овој области. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

У области права детета у 340 предмета указано је на 476 повреда права, чији се највећи део односи на посебна права у области права детета (397 повреда права), што је процентуално приказано у Табели 17.

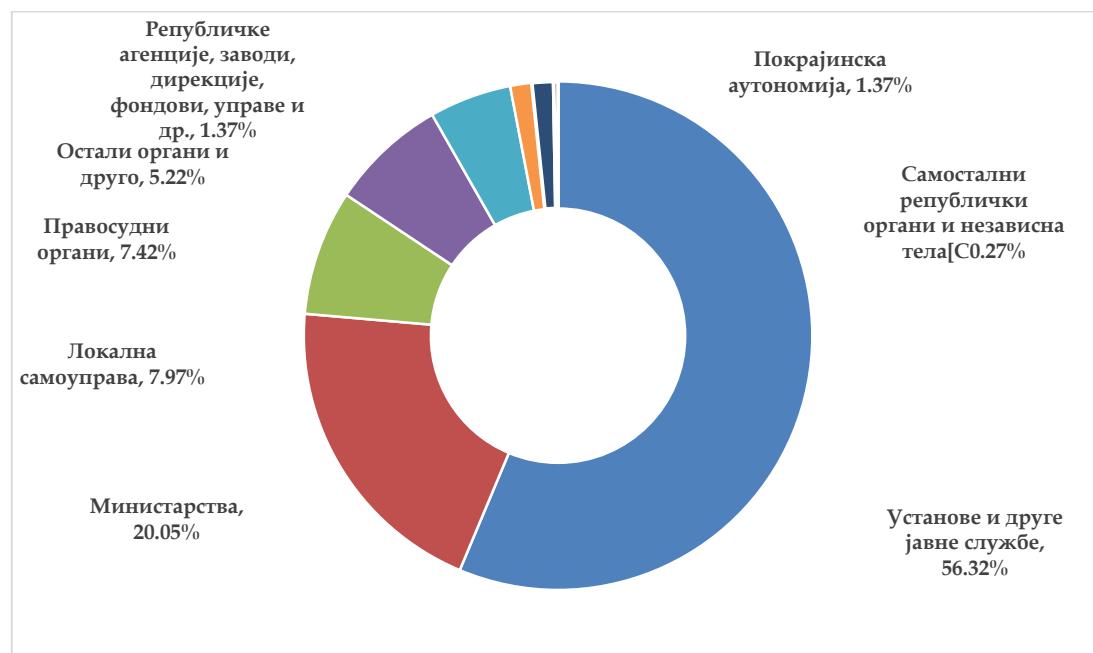
Табела 17 – Посебна права у области права детета и њихов проценат

Напомена: Приказано у Графикону 1 – Класификацији притужби према повредама права на страни 16

Врста повређеног права	проценат	Врста повређеног права	проценат
Право на поштовање најбољих интереса детета	45,90%	Право детета на одржавање личних односа са породицом порекла и блиским особама	2,05%
Право на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања	14,62%	Право детета на одговарајући животни стандард	1,54%
Право детета на одржавање личних односа са родитељем са којим не живи	12,82%	Право детета на заједнички живот са родитељима	1,54%

Права детета са сметњама у развоју на квалитетан живот и посебну заштиту државе	4,62%	Право на заштиту од родитељске отмице	1,03%
Право на правилан развој детета	4,36%	Право детета на лични идентитет	0,77%
Помоћ родитељима у остваривању родитељства	2,56%	Право детета на изражавање сопственог мишљења	0,77%
Право на проверу начина збрињавања детета под надзором државе	2,31%	Право детета на психолошки опоравак	0,26%
Право детета на одмор и рекреацију	0,51%	Право детета на спајање породица	0,51%
Права детета при усвојењу	0,26%	Права детета у сукобу са законом	0,26%
Право детета да зна ко су му родитељи	0,26%	Право детета на здраво окружење	0,26%
Права детета избеглице	0,26%	Право детета на заштиту од сексуалне експлоатације	0,26%

Графикон 3 – Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права детета



АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

У области права детета, притужбе упућене Заштитнику грађана су се односиле на неизвршавање правноснажних пресуда о поверавању детета на самостално вршење родитељског права, одржавање личних односа детета са родитељем са којим не живи, предају детета, издржавање детета и заштиту детета од насиља, због чега је омогућено даље кршења права детета, занемаривање, злостављање и родитељска злоупотреба деце. Заштитник грађана је већ упућивао препоруке надлежном Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и центрима за социјални рад¹⁴, које нису у потпуности испуњене.

Надлежна министарства нису испунила или су само делимично испунила препоруке Заштитника грађана¹⁵ ради отклањања системских пропуста у заштити од насиља у породици, злостављања и занемаривања деце, које су полиција, центри за социјални рад и здравствене установе начинили у већем броју случајева. Заштитник грађана и даље прима притужбе због насиља у школама, које указују на то да често изостаје предузимање мера у школи или се оне не предузимају адекватно и благовремено, а просветне инспекције не обезбеђују потребну, благовремену, ефикасну и делотворну контролу примене прописаних мера за случајеве насиља, злостављања и занемаривања¹⁶.

Центри за социјални рад су у 2017. годину ушли са додатно смањеним бројем свих стручних радника за око 7,5% и са 10% мањим бројем водитеља случаја у односу на претходну годину¹⁷. Комитет за права детета је држави препоручио¹⁸ да измене и допуни прописе који су ограничili запошљавање у јавним институцијама, како би се осигурало да одредбе ових прописа и донете мере штедње не утичу негативно на квалитет и ефикасност услуга за децу. Ограниччење запошљавања у јавном сектору је продужено¹⁹ до 31. децембра 2018. год. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања није поступило по препорукама Заштитника грађана за отклањање неправилности у организацији стручног рада у центрима за социјални рад од којих су

¹⁴ Препоруке доступне на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4974-d-c-n-gu-bi-i-zr-v-n-r-sh-nih-pr-bl-unu-r-ins-i-uci-rg-n-z-s-r-ljs-v%20trga>

¹⁵ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4869-z-sh-i-ni-gr-d-n-pr-p-zn-i-n-silj-u-p-r-dici> и <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4833-2016-07-28-08-59-32>

¹⁶ Правилник о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање „Службени гласник РС”, број 30/10.

¹⁷Извештај о раду центара за социјални рад за 2016. годину, доступан на: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2017/CSR%202016_final.pdf

¹⁸ Закључна запажања Комитета УН за права детета о комбинованом другом и трећем периодичном извештају Републике Србије, доступно на <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/143>

¹⁹ Члан 5. став 1. Закона о изменама и допунама закона о буџетском систему, „Службени гласник РС”, бр. 113/2017, члан 35. став 1. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, „Службени гласник РС”, бр. 68/2015 и 81/2016 – одлука УС.

неке резултат недовољног броја запослених²⁰ и неодговарајуће организације²¹. Поводом економског и социјалног положаја деце Заштитник грађана је у мају 2017. године упутио извештај по захтеву Високог комесара за људска права УН, а у циљу Глобалног прегледа агенде УН о одрживом развоју до 2030. године.

Заштитник грађана континуирано прати положај и заштиту деце у покрету, избеглица и миграната, који чине 40% укупног броја мигрантске и избегличке популације (у децембру 2017. 5000 лица боравило је у Србији)²². Више од 500 деце почело је да похађа наставу, а Министарство здравља обезбедило је систематске прегледе за њих. Деца без пратње и породице са децом забрињавају се одвојено од одраслих у прихватним центрима, прихватилиштима и центрима за азил, који располажу адекватним условима. Психолошка подршка, превазилажење траума и стреса, заштита у случају насиља, зlostављања, занемаривања, кријумчарења, експлоатације, правна помоћ и старатељска заштита нису обезбеђене. Препоруке Заштитника грађана (Центру за азил у Ковиљачи и Београду, Прихватним центрима у Босилеграду, Дивљанима, Пироту и Димитровграду и Кикинди) односе се на недовољне капацитете и ресурсе за заштиту њихових права.

Поступањем по Мишљењу Заштитника грађана²³, унапређен је Предлог Закона о граничној контроли, јер је унета измене одредба која прописује да је оверена сагласност оба родитеља, као услов за прелазак државне границе малолетног лица када путује само или у пратњи другог лица које му није родитељ или законски старатељ, потребна само уколико родитељи заједнички врше родитељско право. Тиме је питање преласка државне границе малолетних лица усклађено са одредбама Породичног закона²⁴ и Закона о путним исправама²⁵. Уважавањем Мишљења Заштитника грађана²⁶, Закон о финансијској подршци породици са децом прописао је да мајка детета која није држављанка Србије (а отац и дете јесу) и има статус стално настањеног странца може остварити право на родитељски додатак, као и да права на финансијску подршку имају и једнородитељске породице када коришћењем доступних правних средстава није могуће обезбедити извршење пресуде којим је одређено издржавање детета, а у таквом случају износ издржавања више не урачунава у приходе породице чија је висина услов за остваривање права.

У 2017. години, Панел младих саветника Заштитник грађана, који окупља 30 деце узраста од 13 до 17 година из свих крајева Србије, одржао је два редовна састанка. Теме састанка биле су припреме за спровођење истраживања о вршњачком насиљу у

²⁰ Тако је због недостатка запослених стручних радника у Центру за социјални рад Житиште, на послове супервизије неправилно распоређен запослени са неодговарајућим компетенцијама (правник), који стога није обављао ове стручне послове, што је супротно одредбама члана 58. Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, „Службени гласник РС, бр. 59/08, 37/10, 39/11, 1/12.

²¹ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4974-d-c-n-gu-bi-i-zr-v-n-r-sh-nih-pr-bl-unu-r-ins-i-uci-rg-n-z-s-r-ljs-v> и <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4833-2016-07-28-08-59-32>

²² Више о томе у одељку о Независном превентивном механизму.

²³ Мишљење доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5554-o-2>

²⁴ Члан 78. Породичног закона, „Службени гласник РС”, бр. 18/2005, 72/2011 и 6/2015.

²⁵ „Службени гласник РС” бр. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010 и 62/2014

²⁶ Мишљење на Нацрт Закона о финансијској подршци са децом, дел. бр. 37867 од 13.10.2017. године.

школама и вршњачка едукација о правима детета током Дечије недеље која је реализована посетама 5 основних и 5 средњих школа у Апатину, Сремској Митровици, Кучеву, Ужицу и Крушевцу.



Слика 1 - Заменица заштитника грађана Гордана Стевановић на манифестацији
Дечја недеља

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ДЕТЕТА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

Иако по члану 17. став 3. Закона о Заштитнику грађана, Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине и Владе, Заштитник грађана сматра да би било корисно да наведени органи размотре његове предлоге.

- **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана у циљу унапређења подршке породицама са тешко болесном децом и децом са сметњама у развоју и инвалидитетом;
- **Влада** треба да размотри иницијативу Заштитника грађана и припреми и упути на усвајање Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о процедуре подношења притужби Комитету за права детета; изврши преглед реализације и евалуацију истеклог Националног плана акције за децу и донесе нови, у складу са препорукама Заштитника грађана и Комитета за права детета УН; евалуира ефикасност и реализацију истекле Националне стратегије за превенцију и

заштиту деце од насиља и донесе нови документ; измени донете мере економске штедње којима је угрожен животни стандард деце, умањен број и квалитет услуга за децу и број запослених професионалаца за пружање ових услуга деци, а мере економске политике планира и преузима на начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права детета, у складу са препорукама Заштитника грађана и препорукама Комитета за права детета УН; предложи усвајање закона којим ће се увести законска забрана физичког кажњавања деце у свим срединама, предузме мере на организовању кампања подизања свести и ширења знања јавности о штетности физичког кажњавања детета и о ненасилним методама васпитања и дисциплиновања деце и обезбеди стручну помоћ и подршку родитељима у васпитању деце кроз механизме социјалних и здравствених услуга (саветовалишта за родитеље, „школе родитељства“ и др), у складу са препорукама Заштитника грађана и Комитета за права детета УН;

- **Министарство правде** треба да припреми измену и допуњен Предлог закона о поступку утврђивања чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестале из породилишта у Србији, у складу са препорукама Заштитника грађана, пресудом Европског суда за људска права и одлукама Комитета министара Савета Европе;
- **Министарство правде** треба да, у складу са иницијативом и препорукама Заштитника грађана, припреми измене и допуне Кривичног законика и Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица ради усклађивања са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања и Конвенцијом о правима детета и унапређења положаја деце у кривичним поступцима;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да припреми измене и допуне Закона о јавном реду и миру којима ће декриминализовати децу укључену у дечје просјачење и друге облике експлоатације деце и признати им статус жртве, сагласно Конвенцији о правима детета, Конвенцији Савета Европе о заштити деце од сексуалног икоришћавања и сексуалног злостављања и Конвенцији Међународне организације рада о најгорим облицима дечјег рада;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство здравља, Министарство унутрашњих послова и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузму свеобухватне мере превенције и елиминације раних, уговорених и присилних дечјих бракова обезбеђивања приступа ове деце расположивим услугама за остваривања права, у складу са препорукама Заштитника грађана и препорукама Комитета за права детета УН;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство здравља, Министарство унутрашњих послова и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузму свеобухватне мере превенције и сузбијања живота и рада деце на улици и обезбеђивања приступа ове деце расположивим услугама за остваривања права, у складу са препорукама Заштитника грађана и препорукама Комитета за права детета УН;
- **Министарство правде, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство унутрашњих послова** треба да интензивирају напоре на успостављању ефикасног и деци прилагођеног система извршења судских одлука које се односе на децу;

- **Министарство здравља** треба да анализира и документује примену Уредбе о програму здравствене заштите становништва од заразних болести пре избијања и током ширења епидемије малих богиња;
- **Министарство здравља** треба да обезбеди да установе примарне здравствене заштите у свакој општини имају развојна саветовалишта и саветовалишта заadolесценте, ради остваривања ефикасне превентивне здравствене заштите деце;
- **Министарство правде, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља и Министарство правде** треба да унапреде контролу примене прописаних мера и протокола поступања за заштиту деце од насиља, злостављања и занемаривања;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** и просветне инспекције треба да у знатно већем обиму и делотворније контролишу поступање установа образовања и васпитања у случајевима насиља над ученицима, посебно ради утврђивања личне одговорности запослених за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања и повреду радне обавезе за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да измени правила које не обезбеђују одговарајући и потребан број стручних сарадника и у складу са потребама ученика, посебно у спровођењу инклузије, додатне подршке у образовању и заштити деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде одговарајуће облике подршке у образовању деци, као и финансијска средстава за пружање прописаних услуга;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да измени одредбе Закона о основама система образовања и васпитања у складу са одредбама Породичног закона којима је уређено родитељско право;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да измени одредбе Закона о дуалном образовању тако да ученици који се образују у складу са овим законом имају исти обим права и механизме заштите права као и ученици других средњих школа, нарочито у области додатне подршке ученицима у образовању и васпитању и у заштити од насиља, злостављања, занемаривања;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да измени одредбе Закона о дуалном образовању којима се део образовног процеса изузима из одговорности надлежних државних органа и обезбеди контролу надзорних и инспекцијских просветних механизама државе над читавим процесом дуалног образовања и васпитања;
- Надлежни органи треба да обезбеде функционисање Прихватилишта за ургентно збрињавање жртава трговине људима²⁷, при Центру за заштиту жртава трговине људима.

²⁷ Доступно на <http://www.centarzztlj.rs/index.php/o-nama/o-centru>

4.2. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА

СТАТИСТИКА

У области родне равноправности, Заштитник грађана је у 2017. години разматрао 118 предмета²⁸, од чега је било 102 притужбе грађана и 16 сопствених иницијатива. Предмети из области чине 2.86% укупно разматраних предмета. Заштитник грађана је упутио 26 препорука органима управе, од којих је 9 доспело на извршење у извештајном периоду²⁹. Од тог броја, органи управе су поступили по 5 препорука, што чини 55.56% прихваћених препорука.

Од разматраних 118 предмета у 2017. години, Заштитник грађана је окончao рад на 57 предмета.

Табела 18 – Родна равноправност – Приказ разматраних предмета у 2017. години

Број примљених предмета у 2017. години	118
Број окончаних предмета из 2017. године	57
Број предмета у раду из 2017. године	61

Табела 19 – Приказ упућених препорука у 2017. из области родне равноправности

Број упућених препорука	Број доспелих препорука	Број прихваћених препорука
26	9	5

У 2017. години *окончан је рад и на 78 предмета из ранијих година*. Начини окончања предмета из 2017. године приказани су у следећој табели.

Табела 20 – Родна равноправност – исход поступања по окончаним предметима из 2017. године

	број	процент
Одбачене притужбе – Неискоришћена правна средства	31	54.39%
Одбачене притужбе – Ненадлежност	5	8.77%
Одбачене притужбе – Неуредна притужба	3	5.26%
Одбачене притужбе – Неовлашћени подносилац	2	3.51%
Одбачене притужбе – Анонимна притужба	1	1.75%
Одбачене притужбе – Неблаговременост	0	0%

²⁸ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединачној области/ресурсу

²⁹Заштитник грађана под доспелим препорукама подразумева препоруке којима је истекао рок за поступање током 2017. године дат у тексту препоруке.

Неосноване притужбе	6	10.53%
Предмети окончани препорукама из скраћеног контролног поступка	5	8.77%
Одустанак притужиоца	2	3.51%
Предмети окончани препорукама из контролног поступка	1	1.75%
Информисан и посаветован притужилац	1	1.75%
Укупно	57	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због ненадлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружила се грађанима у **83,33%** одбачених предмета у овој области. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

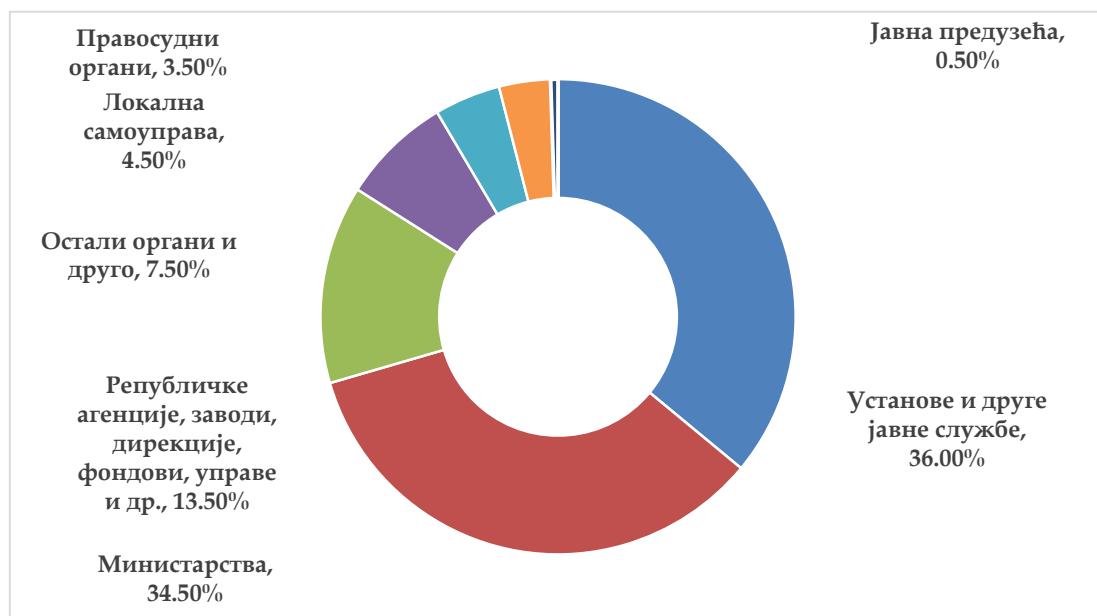
У области родне равноправности у 118 предмета указано је на 174 повреде права чији се највећи део односи на посебна права у области родне равноправности (98 повреда права), што је процентуално приказано у Табели 21.

Табела 21 - Посебна права у области родне равноправности и њихов проценат

Напомена: Приказано у Графикону 1 – Класификацији притужби према повредама права на страни 16

Врста повређеног права	проценат
Право на накнаду зараде за време одсуства због трудничког боловања, породилског одсуства и неге детета	43,82%
Породично насиље	38,2%
Права трудница и породиља	15,73%
Сексуално насиље	1,12%
Вантелесна оплодња	1,12%
Укупно	100%

Графикон 4 - Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области родне равноправности



АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАДАНА

Закон о родној равноправности још увек није усвојен на шта је овај орган указао извештајима према различитим међународним телима, а због чега је и Комитет за људска права изразио забринутост³⁰.

Уз подршку Мисије ОЕБС-а, Заштитник грађана је током 2017. године спровео истраживање о локалним механизима за родну равноправност и заступљености жена у органима јединица локалне самоуправе³¹ (у даљем тексту: ЈЛС). Резултати истраживања указују на то да тела за родну равноправност нису основана у свим јединицама локалне самоуправе, нису организована на исти начин, нити су активна у свим јединицама локалне самоуправе као и на то да је учешће жена у одлучивању и даље недовољно, а квота као афирмавивна мера за мање заступљени пол на местима

³⁰ Закључним запажањима о трећем периодичном извештају Србије о примени Међународног пакта о грађанским и политичким правима, доступно на: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_komiteta_cpr_c_sr број 3 27019 е srp.pdf.

одлучивања примењује се у свега 33 јединици локалне самоуправе. У 92,1% локалних самоуправа на функцији председника општине/градоначелника је мушкарац; у општинским односно градским већима је у просеку 2 жене и 7 мушкараца, а у 16 локалних самоуправа нема ниједне жене у општинском/градском већу.³² У саветима месних заједница учествује свега 11,4% жена, а на челу савета месних заједница свега 5%.

У складу са препоруком Заштитника грађана из редовних годишњих извештаја за 2015. и 2016. годину³³, Влада је усвојила Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација - Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2016-2020)³⁴.

У складу са Мишљењем Заштитника грађана на Нацрт закона о запосленима у јавним службама³⁵, Законом о запосленима у јавним службама³⁶ су прописане афирмативне мере приликом избора кандидата како би проглашени принцип једнаке доступности радних места био остварен у пуној мери. Овим Законом је прописано да, ако је више кандидата испунило мерила прописана за избор са једнаким најбољим резултатом, предност за запошљавање има кандидат који припада групи лица која се налазе у неједнаком положају, као што су жртве насиља у породици и партнерским односима, особе са инвалидитетом, припадници ромске националне мањине, а законом којим се уређује рад јавне службе, односно колективним уговором могу се одредити и друге групе лица које се налазе у неједнаком положају³⁷.

Влада је донела Уредбу о Националном програму очувања и унапређења сексуалног и репродуктивног здравља грађана Републике Србије.³⁸ Прихваћене су препоруке Заштитника грађана у делу Националног програма који се односи на стање и активности у области сексуалног и репродуктивног здравља и репродуктивних права, активности у вези са спречавањем насиља у интимној партнерској вези и других облика сексуалног насиља и експлоатације, као и заштите и подршке жртвама насиља.³⁹

Примена Закона о спречавању насиља у породици, којим су, у знатној мери, уважене препоруке, мишљења, предлози и иницијативе које је Заштитник грађана током претходних година упућивао⁴⁰, започела је 1. јуна 2017. године. С тим у вези, образован је Савет за сузбијање насиља у породици⁴¹ са задатком да прати примену Закона о спречавању насиља у породици и да побољшава координацију надлежних

³² Кикинда, Мајданпек, Осечина, Ада, Бојник, Бујановац, Голубац, Мало Црниће, Петровац на Млави, Прибој, Сента, Смедеревска Паланка, Власотинце, Врњачка Бања, Ћићевац и Житорађа.

³³ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

³⁴ Закључак Владе Републике Србије је усвојен 19. маја 2017. године и доступан је на:

http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/akcioni_planovi/2017/Zakljucak%20Vlade%20usvajaju%20NAP%20za%20primenu%20R_1325%20SB%20UN%20u%20Srbiji.pdf

³⁵ Мишљење доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5501-ishlj-nj-z-sh-i-nigr-d-n-n-s-n-cr-z-n-z-p-sl-ni-u-vni-sluzb>.

³⁶ „Службени гласник РС“, број 113/17.

³⁷ Члан 58. Закона о запосленима у јавним службама, „Службени гласник РС“, број 113/17.

³⁸ „Службени гласник РС“, број 120/17.

³⁹ Посебан извештаја Заштитника грађана о репродуктивном здрављу Ромкиња са препорукама и Посебан извештаја о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, доступно на: <http://www.ombudsman.rs/>.

⁴⁰ Препоруке доступне на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4869-z-sh-i-ni-gr-d-n-pr-p-zn-i-n-silj-u-p-r-dici>. Посебан извештај је доступан на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>.

⁴¹ „Службени гласник РС“, број 69/17.

органа и служби, међутим још увек нема јавно доступних информација о активностима Савета⁴².

Заштитник грађана је у бројним извештајима међународним телима указивао на недостатак свеобухватне и ефикасне заштите жена и деце жртва насиља, недостатак мера превенције насиља и мреже услуга за жртве насиља, као и на потребу да их држава обезбеди законодавним и другим мерама у складу са међународним стандардима и препорукама.⁴³

Заштитник грађана је, уз подршку Мисије ОЕБС, организовао трибине на тему „Заштита жена од насиља у породици и партнерским односима и заштита деце од злостављања и занемаривања у породици“, посвећене размени искустава, препознавању проблема и недостатака у функционисању система заштите и предлагању мере за њихово отклањање.

Усвајањем Закона о финансијској подршци породици са децом⁴⁴ омогућено је остваривање накнаде зараде за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета, женама пољопривредницама које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове, чиме је поступљено у складу са препоруком Заштитника грађана из редовног годишњег извештаја за 2016. годину⁴⁵ и Мишењем Заштитника грађана⁴⁶⁴⁷.

Поводом Међународног дана људских права, Заштитник грађана је представио Посебан извештај о репродуктивном здрављу Ромкиња са препорукама⁴⁸ који је упућен надлежним органима. Извештај садржи резултате истраживања у вези са остваривањем права на здравствену заштиту Ромкиња и указује на кључне проблеме у овој области: искљученост из образовања, рано напуштање школовања, удаја у раном узрасту, вишеструке трудноће са малим временским размаком између њих, недоступност информација и финансијска и друга зависност од старијих чланова породице и партнера. Такође, нису развијене услуге саветовалишта за младе Ромкиње и Роме. Заштитник грађана је упутио низ препорука Министарству здравља и органима јединица локалних самоуправа које су биле обухваћене истраживањем како би се побољшала превенција и заштита сексуалног и репродуктивног здравља жена и девојчица Ромкиња, укључујући и уређивање правног положаја здравствених медијаторки.

Влада је усвојила Акциони план за примену Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2017. до 2018. године⁴⁹, којим је, у оквиру Оперативног циља 3. и у складу са препорукама Заштитника грађана, прописано унапређивање здравља Рома и Ромкиња у области репродуктивног здравља и унапређење приступа квалитетној здравственој заштити без дискриминације.

⁴² Доступно на: <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1096-cetvrti-nezavisni-izvestaj-o-primeni-zakona-osprecavanju-nasilja-u-porodici>.

⁴³ Извештаји Заштитника грађана за Трећи циклус Универзалног периодичног прегледа УН, Комитет за људска права, GANHRI, Високог комесара за људска права о правима младих особа, Специјалног известиоца УН за права особа са инвалидитетом као и за извештај о напретку Европске комисије.

⁴⁴ „Службени гласник РС”, број 113/17.

⁴⁵ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

⁴⁶ Мишење Заштитника грађана бр. 183-25/2017 дел. бр. 37867 од 13. октобра 2017. године.

⁴⁷ Детаљније објашњено у делу Годишњег извештаја за заштиту социјалних и културних права.

⁴⁸ Доступно на: <http://ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5536-p-s-b-n-izv-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-r-pr-du-ivn-zdr-vlju-r-inj-s-pr-p-ru>.

⁴⁹ Доступно на: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

У извештајима које је Заштитник грађана упутио органима и уговорним телима Уједињених нација указано је на недостатке у остваривању и заштити права ЛГБТИ особа као што су недостатак закона којим се уређују истополне заједнице; недостатак закона којим се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета; недостатак правила понашања и санкције за носиоце јавних функција за дискриминаторни и говор мржње; недостатак закона о бесплатној правној помоћи особама у осетљивом положају, посебно женама, деци, ЛГБТИ особама и жртвама насиља и трговине људима; недостатак мреже услуга за ЛГБТИ особе, посебно за младе и оне без дома; недостатак образовања деце и младих о сексуалном и репродуктивном здрављу и о положају и правима ЛГБТИ особа на свим нивоима образовања; непостојање националне кампање за подизање свести јавности о положају и правима ЛГБТИ особа итд.⁵⁰

Развијањем заставе дугиних боја на својој згради, Заштитник грађана је традиционално и током 2017. године обележио Међународни дан борбе против хомофобије, бифобије и трансфобије подсећајући да су особе другачије сексуалне оријентације и родног идентитета и даље изложене различитим облицима кршења права, социјалној искључености и насиљу. Такође је подржао и право ЛГБТИ особа на слободно окупљање учествујући у Паради поноса.

Усвојен је нови Закон о основама система образовања и васпитања⁵¹ којим је, у складу са препорукама Заштитника грађана из редовних годишњих извештаја, експлицитно прописана забрана дискриминације и на основу сексуалне оријентације и родног идентитета⁵². У Закону није прописано да социјално насиље представља и неприхватање по основу различитости, ускраћивање информација, изоловање од заједнице и вршњачке групе. Законом су усвојени поједини предлози Заштитника грађана, али супротно њима није прописано да су основни циљеви образовања поштовање и развој људских права и слобода, уважавање свакога, посебно поштовање равноправности особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета, развој толеранције и ненасилно и конструктивно решавање конфликата и недискриминација⁵³.

Поступајући по Мишљењу Заштитника грађана⁵⁴ упућеном у августу 2017. године, Републички фонд за здравствено осигурање је донео Правилник о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања⁵⁵ којим је назив комисије, коју образује овај орган и која даје стручно мишљење о испуњености услова за укључивање осигуреног лица у процес промене пола из медицинских разлога, промењен у Комисија за трансродна стања“, уместо дотадашњег назива „Комисија за трансродне поремећаје 56.

⁵⁰ Извештаји Заштитника грађана за Трећи циклус Универзалног периодичног прегледа и Комитету за људска права УН са предлозима препорука.

⁵¹ „Службени гласник РС“, број 88/17.

⁵² Члан 110. Закона о основама система образовања и васпитања, „Службени гласник РС“, број 88/17.

⁵³ Члан 12. Закона о основама система образовања и васпитања, „Службени гласник РС“, број 88/17.

⁵⁴ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5417-iz-ni-i-n-ziv-s-rucnih-l-r-di-d-s-ig-iz-ci-lgb-i-s-b>.

⁵⁵ „Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10 – испр, 46/10, 52/10 – испр, 80/10, 60/11 – одлука УС, 1/13 и 108/17.

⁵⁶ Члан 42а. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања, „Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10 – испр, 46/10, 52/10 – испр, 80/10, 60/11 – одлука УС, 1/13 и 108/17.



Слика 2 - Развијање заставе дугиних боја на згради Заштитника грађана, поводом обележавања Међународног дана борбе против хомофобије, бифобије и трансфобије

ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ И ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ЛГБТИ ОСОБА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

Иако по члану 17. став 3. Закона о Заштитнику грађана, Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине и Владе, Заштитник грађана сматра да би било корисно да наведени органи размотре његове предлоге.

- **Влада** треба да усвоји Националну стратегију за спречавање и сузбијање насиља у породици и партнерским односима и пратећи Акциони план, за наредни период; предложи, а Народна скупштина усвоји, Закон о родној равноправности, који ће обезбедити укључивање родне перспективе у све области друштва, поштовање међународних стандарда родне равноправности и принципа једнаких могућности и који ће прописати посебне мере за остваривање принципа родне равноправности, укључујући и обавезност формирања механизама за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности и мере ради заштите од родно заснованог насиља; предложи, а Народна скупштина усвоји закон којим се уређује пружање бесплатне правне помоћи, при чему ће као категорије корисника имати у виду особе у осетљивом положају, а посебно жене, децу, ЛГБТИ особе и жртве насиља и трговине људима; предложи, а Народна скупштина усвоји, измене и допуне Кривичног законика како би он у потпуности био усклађен са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици; предложи, а Народна скупштина усвоји измене и допуне Кривичног законика којима ће у свим кривичним делима чији је циљ кажњавање и спречавање расизма и нетолеранције инкриминисати радњу извршења ових кривичних дела и на основу сексуалне оријентације и родног идентитета; континуирано спроводи мере и активности посвећене подизању свести

јавности о родној равноправности и мере за унапређивање положаја жена; обезбеди поступање по препорукама упућеним Посебним извештајем о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима; обезбеди пуно остваривање права ЛГБТИ особа у области слободе изражавања и мирног окупљања, заштите њиховог физичког и психичког интегритета, образовања, запошљавања, здравства, социјалне заштите, правног уређења животних заједница и правних последице прилагођавања (промене) пола;

- **Влада, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде континуирано спровођење мера и активности посвећених подизању свести јавности о неопходности поштовања права ЛГБТИ особа;
- **Министарство здравља и Републички фонд за здравствено осигурање** треба да предузму мере како би се свим женама обезбедила приступачност здравствених услуга на свим нивоима здравствене заштите;
- **Министарство здравља** треба да обезбеди поступање по препорукама из Посебног извештаја Заштитника грађана о репродуктивном здрављу Ромкиња;
- **Министарство здравља** треба да обезбеди трајно радно ангажовање здравствених медијаторки у здравственом систему Републике Србије;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља, правосудни органи, органи јединица територијалне аутономије и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде ефикасније мере заштите жена од насиља у породици и партнерским односима и одговарајуће обуке запослених о заштити жена од насиља у породици и партнерским односима и садржају и примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, у складу са препорукама Заштитника грађана;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да отклони пропуст у раду и изврши обрачун и исплату накнаде зарада породиљама у складу са методологијом обрачуна одређеном позитивно-правним прописима;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и организацијама цивилног друштва, обезбеди оснивање сервиса подршке за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице одбациле, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди обуке за запослене у центрима за социјални рад о одговарајућој примени новог Закона о спречавању насиља у породици, о садржају и примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, као и о пуној примени постојећих прописа и одговорности поступајућих службеника у случају њиховог непримењивања⁵⁷;

⁵⁷ Доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/1529-2011-10-14-09-40-39>, <http://www.zastitnik.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>, <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>, <http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/article/230/Poseban%20izvestaj%20Zastitnika%20gradana%20%D0%BE%20obukama.pdf>, системске препоруке Заштитника грађана у вези са насиљем у породици и злостављањем и занемаривањем деце, <http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/article/229/preporuka%20nasilje%20zbirna.doc>.

- **Министарство државне управе и локалне самоуправе и Републички секретаријат за законодавство** треба да предложе мере за увођење родно осетљивог језика у рад државних органа, укључујући писање закона и других аката;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди обуке за запослене у образовно васпитним установама у циљу њихове сензибилизације према ЛГБТИ особама;
- **Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да припреме предлог прописа којим се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да припреми допуну Закона о полицији којом ће бити уведена изричита забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди обуке за запослене у полицији у циљу њихове сензибилизације према ЛГБТИ особама, препознавања злочина из мржње, између остalog, на основу сексуалне оријентације и родног идентитета и адекватног реаговања у циљу спречавања секундарне виктимизације ЛГБТИ особа и идентификовања нападача на ове особе;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да усвоји Акциони план за спровођење Стратегије полиције у заједници за наредни период, пошто је старом престала важност, чemu би претходила евалуација успешности претходног АП, као и да АП садржи конкретне мере посвећене унапређивању положаја ЛГБТИ особа;
- **Органи јединица локалне самоуправе** треба да омогуће већу заступљеност жена на местима одлучивања у органима јединица локалне самоуправе;
- **Органи јединица локалне самоуправе** треба да у локалне акционе планове експлицитно укључе ЛГБТИ особе и пропишу мере за унапређивање положаја ових особа, као и да за те активности одвоје одговарајућа буџетска средства;
- **Органи јединица локалне самоуправе**, који то досад нису учинили, треба да успоставе стална радна тела односно да одреде лица за родну равноправност.

4.3. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И ПРАВА СТАРИЈИХ

СТАТИСТИКА

У области права особа са инвалидитетом и старијим, Заштитник грађана је у 2017. години разматрао 193 предмета⁵⁸, од чега је било 191 притужба грађана и 2 сопствене иницијативе. Предмети из ове области чине 4,67% укупно разматраних предмета. Заштитник грађана је упутио 8 препорука органима управе, које су све доспеле на извршење у извештајном периоду⁵⁹. Од тог броја, органи управе су поступили по 6 препорука, што чини 75% прихваћених препорука.

⁵⁸ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресурсу

⁵⁹ Заштитник грађана под доспелим препорукама подразумева препоруке којима је истекао рок за поступање током 2017. године дат у тексту препоруке.

Од разматраних 193 предмета у 2017. години, Заштитник грађана је окончао рад на 116 предмета.

Табела 22 – Права особа са инвалидитетом и старијих – Приказ разматраних предмета у 2017. години

Број примљених предмета у 2017. години	193
Број окончаних предмета из 2017. године	116
Број предмета у раду из 2017. године	77

Табела 23 – Приказ упућених препорука у 2017. из области права особа са инвалидитетом и старијих

Број упућених препорука	Број доспелих препорука	Број прихваћених препорука
8	8	6

У 2017. години *окончан је рад и на 102 предмета из ранијих година*. Начини окончања предмета из 2017. године приказани су у следећој табели.

Табела 24 – Права особа са инвалидитетом и старијих – исход поступања по окончаним предметима из 2017. године

	број	процент
Одбачене притужбе – Неискоришћена правна средства	32	27.59%
Одбачене притужбе – Ненадлежност	20	17.24%
Одбачене притужбе – Неовлашћени подносилац	17	14.66%
Одбачене притужбе – Неуредна притужба	5	4.31%
Одбачене притужбе – Анонимна притужба	2	1.72%
Одбачене притужбе – Неблаговременост	1	0.86%
Неосноване притужбе	24	20.69%
Одустанак притгиоца	6	5.17%
Предмети окончани препорукама из скраћеног контролног поступка	6	5.17%
Информисан и посаветован притужилац	2	1.72%
Обустава услед смрти подносиоца притужбе	1	0.86%
Предмети окончани препорукама из контролног поступка	0	0%
Укупно	116	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због тога што ненадлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружила се грађанима у 67,53% одбачених предмета у овој области. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

У области права особа са инвалидитетом и старијих у 193 предмета указано је на 238 повреде права, чији се највећи део односи на посебна права у области права особа са инвалидитетом (154 повреде права) и старијих (12 повреде права), што је процентуално приказано у Табелама 25 и 26.

Табела 25 – Посебна права у области права особа са инвалидитетом и њихов проценат

Напомена: Приказано у Графикону 1– Класификацији притужби према повредама права на страни 16

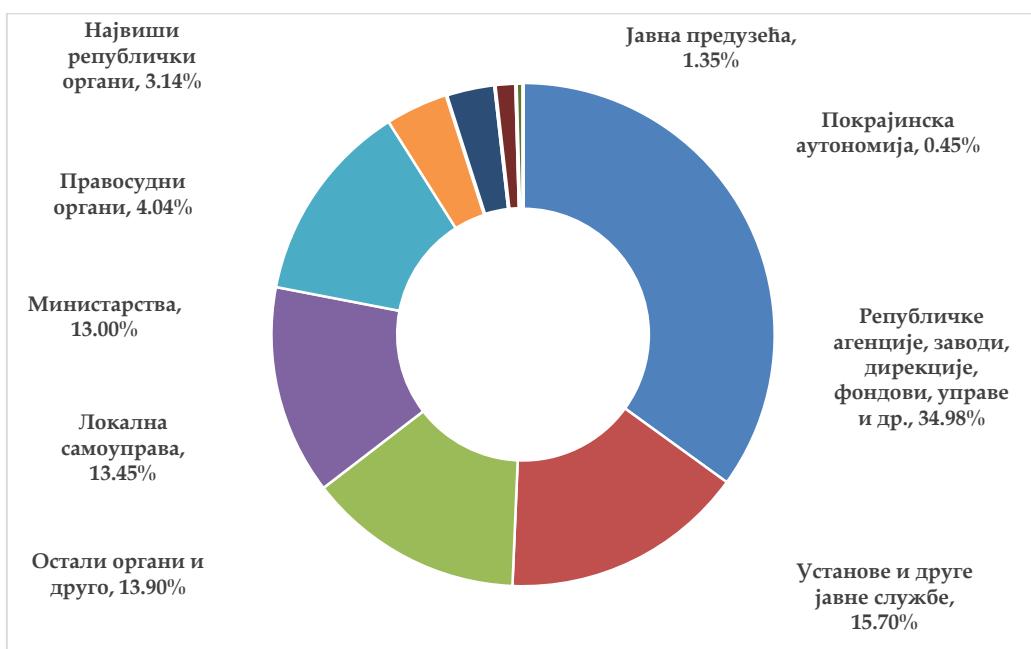
Врста повређеног права	процент	Врста повређеног права	процент
Право на инвалидску пензију	15,97%	Право на повластице и олакшице у јавном превозу пратиоцима ОСИ	1,99%
Дискриминација по основу инвалидитета	14,57%	Право на ортопедска и друга помагала	1,99%
Право на једнаку доступност услуга	11,26%	Право на олакшице и повластице у јавном превозу	1,99%
Право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица	9,93%	Архитектонски приступ објектима	1,99%
Право на запошљавање и професионалну рехабилитацију	9,27%	Право на новчану накнаду за телесно оштећење	1,32%
Права лица лишених пословне способности	5,30%	Право на царинске и фискалне олакшице и повластице	1,32%
Право по основу статуса РВИ	4,64%	Право на статус РВИ	0,66%
Право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица	3,97%	Право на укљученост у одлучивање	0,66%
Право на додатак за помоћ и негу другог лица	3,97%	Укупно	100%

Табела 26 – Посебна права у области права старијих и њихов проценат

Напомена: Приказано у Класификацији притужби према повредама права на страни 15

Врста повређеног права	процент
Право на старосну пензију	27,27%
Права старијих у установама социјалне и здравствене заштите	27,27%
Дискриминација по основу старосног доба	18,18%
Право на услуге социјалне заштите за старије	18,18%
Право на финансијску самосталност	9,09%
Укупно	100%

Графикон 5 – Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права особа са инвалидитетом и старијих



АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Заштитник грађана је и током овог извештајног периода промовисао „Мапу приступачности“ коју је израдио у сарадњи са Удружењем за ревизију приступачности, са циљем подизања свести о значају same приступачности, подстицања органа и установа да се решавању овог значајног проблема посвете у што већој мери, као и да се локалне самоуправе, невладине организације и грађани укључе у прикупљање што већег броја података о приступачности објектата у Србији. Такође, Заштитник грађана

је, у складу са потписаним Споразумом о сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина и Тимом за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, доделио награде јединицама локалне самоуправе које су, у претходној календарској години, највише допринеле развоју свих облика приступачности на својој територији. Награде су за 2016. годину добили градови Крагујевац, Пирот и Ниш, те је за представнике ових градова, организована студијска посета градовима Милано и Александрија у Италији, добитницима награде за развој приступачности Европске комисије. На овај начин промовисани су примери добре праксе и размена искустава на локалном нивоу у погледу унапређења приступачности јавних објеката, служби и услуга за особе са инвалидитетом и тешкоћама у кретању или комуникацији.⁶⁰

Заштитник грађана упутио је Министарству просвете, науке и технолошког развоја мишљење на текст Нацрта закона о високом образовању⁶¹. У мишљењу је истакнуто да је потребно уредити и право на запошљавање одређених рањивих група применом афирмативних мера, при једнаким условима кандидата, како за наставно, тако и за ненаставно особље високошколске установе. Указано је да је потребно прописати забрану свих облика дискриминације. Такође је предложено да се студенти с инвалидитетом и њихове потребе ставе у средиште пажње тако што би им норма гарантовала право кроз утврђивање обавеза установи да створи и унапреди услове за студирање особама са инвалидитетом и другим рањивим групама.

Иако је током 2017. године дошло је до измена и допуна Закона о основама система образовања и васпитања и даље је присутан проблем што се педагошки асистенти, који су неопходни за подршку у образовању деци и ученицима са инвалидитетом и сметњама у развоју, не ангажују у школама.

Упркос томе што је Заштитник грађана више пута указивао на неусаглашеност прописа и подзаконских аката којима се регулише остваривања права на инвалидску пензију, запошљавање и професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом и поступање по њима⁶², овај проблем је и даље присутан у притужбама упућеним овом органу.

Заштитник грађана је у јуну 2017. године, у вези са најавама доношења новог Закона о социјалној заштити, организовао округли сто са циљем да кроз конструктивни дијалог и размену мишљења и искустава, представници удружења особа са инвалидитетом у Републици Србији упознају представнике надлежних министарстава и Секретаријата града Београда са проблемима са којима се суочавају, као и са предлозима са унапређење положаја особа са инвалидитетом кроз легислативне промене.

⁶⁰ Више информација на: <http://ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-19-19/5234-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-s-bnu-p-znju-p-sv-cu-z-sh-i-i-pr-v-r-njivih-grup-gr-d-n-du-i-su-i-s-b-s-inv-lidi-vl-d-n-vic-z-d-n-s>

⁶¹ Доступно на: <http://ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5411-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-s-n-cr-z-n-vis-br-z-v-nju>

⁶² <http://ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji/5191-2016-pdf>



Слика 3 – Заменица заштитника грађана Владана Јовић на окружном столу посвећеном доношењу новог Закона о социјалној заштити

Заштитник грађана је, у оквиру својих активности током 2017. године, посетио низ установа социјалне заштите за смештај особа са инвалидитетом, као што су Центар за смештај и дневни боравак деце и омладине ометене у развоју - Дневни боравак „Др Олга Хаци-Антоновић“ у Београду и Стационарне установе у Земуну, Установа за децу и младе у Сремчици, Дом „Ветерник“, као и Центар за смештај одраслих лица „Мале пчелице“, Крагујевац. Овом приликом је утврђено да су поједиње установе углавном старе и неадекватно опремљене. У том смислу видљиви су напори руководилаца поједињих установа да поред буџетских, обезбеде додатна средства неретко и кроз организовање хуманитарних акција. Као посебан проблем, истакнут је недостатак кадрова у виду стручног медицинског, терапеутског и неговатељског особља, као и тенденција смањења броја радних места односно непопуњавање упражњених услед недостатка сагласности надлежног Министарства.

Заштитник грађана је и у овом извештајном посветио значајну пажњу сарадњи са удружењима особа са инвалидитетом. Пре свега одржавањем састанака са представницима удружења особа са инвалидитетом на којима је, између остalog, било речи и о проблему становља и смештаја особа са инвалидитетом, обезбеђивању приступа јавним установама, образовању и запошљавању, као и решавању проблема седишта удружења, унапређењу услуга јавног превоза и паркинга особа са инвалидитетом. Заштитник грађана одржао је неколико састанака са представницима удружења за унапређење положаја особа са аутизмом и надлежним органима, током којих су разматрани најчешћи проблеми са којима се суочавају особе са аутизмом.

Заштитник грађана је током 2017. године остварио добру сарадњу са Одељењем за инспекцијски надзор Сектора за бригу о породици и социјалну заштиту Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, које је поступало и спроводило инспекцијски надзор у свим случајевима када би се корисници установа обраћали Заштитнику грађана у вези са условима живота и смештаја, и обавештавало Заштитника грађана о исходима ових поступака, евентуално утврђеним недостацима и наложеним мерама.

Старија лица, иако чине значајан део становништва у Републици Србији, нису довољно препозната у друштву као нарочито рањива категорија становништва. По свим истраживањима⁶³, старији спадају међу најчешће дискриминисане групе у Србији, чему доприносе стереотипи и предрасуде о овој групи. Оно што нарочито забрињава је чињеница да истраживања показују да велики број старијих препознаје дискриминацију која се врши над њима, али да то сматра „нормалним“, због чега се у веома малом броју случајева одлучује за коришћење неког правног средства како би заштитио своја права. У овом извештајном периоду, Заштитник грађана утврдио је да овај део популације и даље отежано остварује своја права из области здравствене и социјалне заштите, из области пензијског осигурања, права на информисаност и финансијску самосталност, али и права на заштиту од злостављања и насиља. Најчешћи проблеми са којима се сусрећу стари лица су сиромаштво и занемаривање унутар породице, укључујући распологање имовином без њиховог пристанка, нездовољство остваривањем права на материјалну подршку када се нађу у стању тешке материјалне и животне ситуације услед недостатка примања или недовољне висине примања у ситуацији када су лошег здравственог стања, отежано остваривање права на помоћ и негу другог лица. Непостојање или непружање поједињих услуга и сервиса подршке старијим грађанима, утиче на отежано остваривање или неостваривање и осталих њихових права. Пример такве услуге је услуга „помоћ у кући“, често неопходна овом делу популације, будући да стари неретко живе сами и немају сроднике који брину о њима. Велики број корисника домаова за старе смештен је у домове без свог, а уз пристанак њихове деце или најближих сродника, чак ако лице које се смешта у овакву установу није лишено пословне способности. И даље постоје нелегални домови за старе, који не испуњавају прописане услове за рад, одговарајуће лиценце и дозволе за рад, чијим се нестручним и неконтролисаним радом масовно крше загарантована права старијих особа смештених у оваквим установама. Мере штедње, упркос изменама закона⁶⁴ које су донеле незнатно повећање примања пензионерима, и даље проузрокују недостатак довољних материјалних средстава који доводи до тога да старији не могу себи да обезбеде неопходне лекове, храну и остале елементарне животне потребе. Поред мера којима се обезбеђују средства за ову групу грађана, предвиђена давања државе су недовољна за побољшање квалитета живота.

⁶³Истраживања: „Положај старијих у градовима“ и „Добро чувана породична тајна – злостављање старијих особа“; опширније на: <https://www.redcross.org.rs/media/1670/dobro-cuvana-porodicna-tajna-e-knjiga.pdf>.

⁶⁴Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/2012, 62/13, 63/13 – испр, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17.



Слика 4 - Заменица заштитника грађана Владана Јовић на састанку са представницима Савета Европе

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И СТАРИЈИХ У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

Иако по члану 17. став 3. Закона о Защитнику грађана, Защитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине и Владе, Защитник грађана сматра да би било корисно да наведени органи размотре његове предлоге.

- **Влада** у сарадњи са осталим надлежним органима треба да спроведе свеобухватну анализу стања, потреба и могућности и донесе јасан и прецизан план спровођења процеса „дeinституционализације“ у Републици Србији, и да исти системски и потпуно спроводи на целој територији државе; у сарадњи са осталим надлежним органима предузме одговарајуће мере са циљем стварања правног оквира и осталих предуслова за успостављање прецизног и потпуног регистра особа са инвалидитетом; предузме мере ради успостављања независног механизма за праћење примене Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти треба да обезбеди финансијско одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијим;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља и Републички фонд за пензијско пензијско и инвалидско осигурување** треба да унапреде и ускладе подзаконске акте и поступање по њима у поступку остваривања права на инвалидску пензију, запошљавање и рехабилитацију особа са инвалидитетом;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** у сарадњи са осталим релевантним органима јавне власти треба да обезбеди да установе социјалне заштите за трајно збрињавање особа са инвалидитетом и старих лица располажу одговарајућим бројем стручног кадра у складу са потребама установа;

- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти треба да обезбеди додатне капацитете за трајно збрињавање особа са аутизмом;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и јединице локалне самоуправе** треба да предузму мере како би се равномерно на територији Републике успоставиле одговарајуће услуге подршке у заједници деци и одраслима са аутизмом и њиховим породицама;
- **Министарство здравља** самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти треба да предузме мере из своје надлежности у циљу успостављања референтне установе за рано дијагностиковање и лечење особа са аутизмом;
- **Министарство здравља** у сарадњи са осталим релевантним органима и установама треба да обезбеди услове да се стоматолошке услуге особама са аутизмом пружају у већем броју здравствених установа, а не само у Клиници за оралну хирургију Стоматолошког факултета у Београду;
- **Министарство просвете и науке и технолошког развоја** треба да предузме мере из своје надлежности како би се у образовним установама обезбедио довољан број педагошких асистената у складу са налазима и мишљењима интерресорних комисија;
- **Министарство просвете и науке и технолошког развоја** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу измене подзаконске регулативе којом се дефинишу мерила за утврђивање цене услуга у основним и средњим школама како би се предвидео већи број стручног кадра;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** у сарадњи са јединицама локалне самоуправе треба да обезбеди да се инклузивни програм за децу са аутизмом и сметњама у развоју спроводи у већем броју предшколских установа у Републици Србији;
- **Јединице локалне самоуправе** морају континуирано предузимати мере како би се објекти у јавној употреби учинили у потпуности приступачним особама са инвалидитетом;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да развијају системе подршке особама са инвалидитетом и старијим у локалним заједницама;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да предузму мере из своје надлежности и планирају средства за обезбеђење довољног броја личних пратилаца деци са сметњама у развоју;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде организовани превоз за децу предшколског узраста са сметњама у развоју и њихове пратиоце;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да предузму мере из своје надлежности у циљу успостављања свих прописаних услуга подршке старијима и правовременог обезбеђивања услуге помоћи у кући свим лицима којима је то право признато актом надлежних органа.

4.4. ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

СТАТИСТИКА

У области права националних мањина, Заштитник грађана је у 2017. години разматрао 61 предмет⁶⁵, од чега је било 58 притужби грађана и 3 сопствене иницијативе. Предмети из ове области чине 1,48% укупно разматраних предмета. Заштитник грађана је упутио 14 препорука органима управе, које су доспеле на извршење у извештајном периоду⁶⁶. Од тог броја, органи управе су поступили по 6 препорука, што чини 42,86% прихваћених препорука.

Од разматраног 61 предмета у 2017. години, Заштитник грађана је окончао рад на 49 предмета.

Табела 27 – Права националних мањина – Приказ разматраних предмета у 2017. години

Број примљених предмета у 2017. години	61
Број окончаних предмета из 2017. године	49
Број предмета у раду из 2017. године	12

Табела 28 - Приказ упућених препорука у 2017. из области права националних мањина

Број упућених препорука	Број доспелих препорука	Број прихваћених препорука
14	14	6

У 2017. години *окончан је рад и на 21 предмету из ранијих година*. Начини окончања предмета из 2017. године приказани су у следећој табели.

Табела 29 – Права националних мањина – исход поступања по окончаним предметима из 2017. године

	број	процент
Одбачене притужбе – Ненадлежност	12	24,49%
Одбачене притужбе – Неискоришћена правна средства	6	12,24%
Одбачене притужбе – Неуредна притужба	6	12,24%
Одбачене притужбе – Неовлашћен подносилац	0	0%
Одбачене притужбе – Анонимна притужба	0	0%

⁶⁵ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресурсу

⁶⁶ Заштитник грађана под доспелим препорукама подразумева препоруке којима је истекао рок за поступање током 2017. године дат у тексту препоруке.

Одбачене притужбе – Неблаговременост	0	0%
Неосноване притужбе	15	30,61%
Предмети окончани препорукама из скраћеног контролног поступка	6	12,24%
Информисан и посаветован притужилац	4	8,16%
Предмети окончани препорукама из контролног поступка	0	0%
Укупно	49	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. У 75% одбачених предмета у овој области Заштитник грађана је притужиоца упутио на надлежни орган или га посаветовао о расположивим правним средствима.

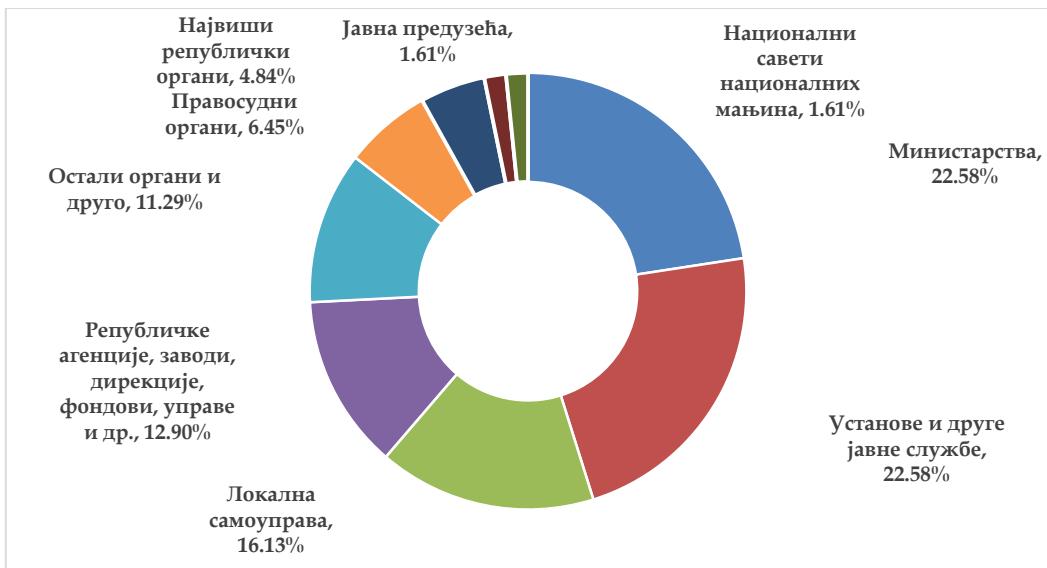
У области права националних мањина у 61 предмету указано је на 61 повреду права, чији се највећи део односи на посебна права у области права националних мањина (48 повреда права), што је процентуално приказано у Табели 30.

Табела 30 – Посебна права у области права националних мањина и њихов проценат

Напомена: Приказано у Графикону 1 – Класификацији притужби према повредама права на страни 16

Врста повређеног права	проценат	Врста повређеног права	проценат
Посебна права Рома	58,70%	Равноправност у вођењу јавних послова	2,17%
Право на службену употребу језика и писма националних мањина	13,04%	Право на образовање на матерњем језику	2,17%
Забрана дискриминације на националној основи	8,70%	Индивидуална права припадника националних мањина	2,17%
Право на остваривање надлежности НСНМ	4,35%	Право на непосредне изборе националних савета националних мањина	2,17%
Право на упис личног имена у јавне исправе	4,35%	Правно невидљива лица	2,17%

Графикон 6 – Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права националних мањина



АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Заштитник грађана је у извештајном периоду спровео истраживање о раду савета за међунационалне односе, на основу којег је сачинио Посебан извештај о саветима за међунационалне односе⁶⁷ којим је препоручио мере за отклањање утврђених неправилности и уочених недостатака како би била обезбеђена доследна примена закона. Успостављање савета за међунационалне односе у мултиетничким локалним самоуправама, осим што је законска обавеза, дефинисано је као обавеза и у оквиру Акционог плана за Поглавље 23 приступања Србије Европској унији⁶⁸.

Налази Заштитника грађана из наведеног извештаја указују на то да ова тела у пракси не функционишу, пре свега, због неразумевања њихове улоге. Такође, одређене мултиетничке јединице локалне самоуправе нису чак ни испуниле своју законску обавезу да оснују савет. У пракси се догађа и то да јединице локалне самоуправе које су основале савет не достављају предлоге одлука које се тичу националне равноправности савету на мишљење.

⁶⁷ Извештај доступан на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5371-p-s-b-n-izv-sh-s-v-i-z-dun-ci-n-ln-dn-s>.

⁶⁸ Акциони план, 3.8.1.2 подтакка 12, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcpcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrnjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>



Слика 5 – Заменик заштитника грађана Роберт Сепи на састанку са представницима експертске мисије за права националних мањина

Имајући у виду да надлежно Министарство државне управе и локалне самоуправе није уважило препоруке Заштитника грађана које су дате у Посебном извештају, Заштитник грађана је уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији у протеклој години организовао обуке у десет локалних самоуправа⁶⁹. Као резултат обука, у 2017. години су одржане седнице савета за међународне односе у оним локалним самоуправама где се савет од оснивања није ниједном састао. Такође, поједине локалне самоуправе припремиле су измене и допуне Одлука о оснивању савета за међународне односе ради постизања веће ефикасности рада савета. Обуке су омогућиле члановима савета и представницима надлежних служби локалних самоуправа да се упознају са одлукама које треба да буду достављене савету на мишљење.

Заштитник грађана је спровео истраживање о службеној употреби албанског језика и писма, на основу којег ће у 2018. бити објављен Посебан извештај. Резултати истраживања указују на проблеме у остваривању права на службену употребу језика и писма, посебно права на упис личног имена на језику и писму националне мањине, што је од суштинског значаја за очување идентитета припадника националних мањина.

Заштитник грађана је у току извештајног периода наставио са редовном праксом пријема притужби у ромским насељима широм Србије. Пријем притужби организован је у ромским насељима у Бујановцу, Крагујевцу, Краљеву и Крушевцу.

Заштитник грађана посебно скреће пажњу на случај подизања бетонског зида око ромског насеља „Марко Орловић“ у Крушевцу. Након спроведеног поступка контроле органа који су спровели подизање зида, Заштитник грађана је упутио Посебан извештај са препорукама⁷⁰ указујући да је потребно сагледати процедуре и

⁶⁹ Обуке су организоване у Бачком Петровцу, Беочину, Бору, Вршцу, Димитровграду, Жабљу, Житишту, Петровцу на Млави, Прибоју и Шиду.

⁷⁰ Извештај доступан на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5230-p-s-b-n-izv-sh-u-v-zi-s-p-diz-nj-b-ns-g-zid-r-s-g-n-s-lj-r-rl-vic-u-rush-vcu>.

начин доношења одлука у овој и сличним ситуацијама, јер постојеће не дају гаранције да ће се приликом одлучивања водити рачуна о потреби да се спречи гетоизација ромског становништва.

Заштитник грађана је примио током 2017. године притужбе које указују на то да су етничка дистанца и вршњачко насиље према Ромима и даље на високом нивоу. Заштитник грађана је поводом расистичких графита у центру Крагујевца упутио саопштење да се овакви графити морају посматрати као недопустива и врло опасна појава која захтева правовремено реаговање и предузимање превентивних мера како би се спречила могућност да овакви инциденти добију веће размере.

Положај здравствених медијаторки није уређен, на шта је Заштитник грађана указао у Посебном извештају о репродуктивном здрављу Ромкиња.⁷¹ У Посебном извештају указано је и на поједине локалне самоуправе у којима нису систематизована радна места координатора за ромска питања.



Слика 6 - Заменик заштитника грађана Роберт Сепи са полазницима школе људских права „Војин Димитријевић“

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

Иако по члану 17. став 3. Закона о Защитнику грађана, Защитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине и Владе, Защитник грађана сматра да би било корисно да наведени органи размотре његове предлоге.

- **Министарство државне управе и локалне самоуправе**, у сарадњи са другим надлежним органима, треба да обезбеди да се све активности планиране Акционим

⁷¹ Доступно на: <http://ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5536-p-s-b-n-izv-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-r-pr-du-ivn-zdr-vlju-r-inj-s-pr-p-ru>

планом за остваривање права националних мањина спроводе у планираним роковима и да донесе измене и допуне закона којима се уређује положај права националних мањина, као што су Закон о заштити права и слобода националних мањина, Закон о националним саветима националних мањина и Закон о службеној употреби језика и писма.

- **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да размотри Посебан извештај Заштитника грађана о саветима за међунационалне односе и у складу са упућеним препорукама Заштитника грађана⁷², приступи припреми измене и допуна закона, као и примени расположивих мера из своје надлежности како би се унапредило функционисање савета у пракси.
- **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да размотри могућност организовања обука за чланове Савета за међунационалне односе и представнике локалних самоуправа у што је могуће већем броју национално мешовитих локалних самоуправа, од 72 које имају обавезу да оснују савет за међунационалне односе.
- **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да размотри Посебан извештај Заштитника грађана у вези са подизањем бетонског зида око ромског насеља „Марко Орловић“ у Крушевцу и предузме мере како би се спречила појава гетоизације ромских насеља.
- Надлежни органи треба да уједначе праксу приликом поступања у вези са уписом личног имени на језику и писму националних мањина.
- Надлежни органи треба да измене Члан 98. Закона о локалној самоуправи у вези са функционисањем савета за међунационалне односе ради унапређења њиховог функционисања и прецизнијег дефинисања њихове улоге у локалним самоуправама.

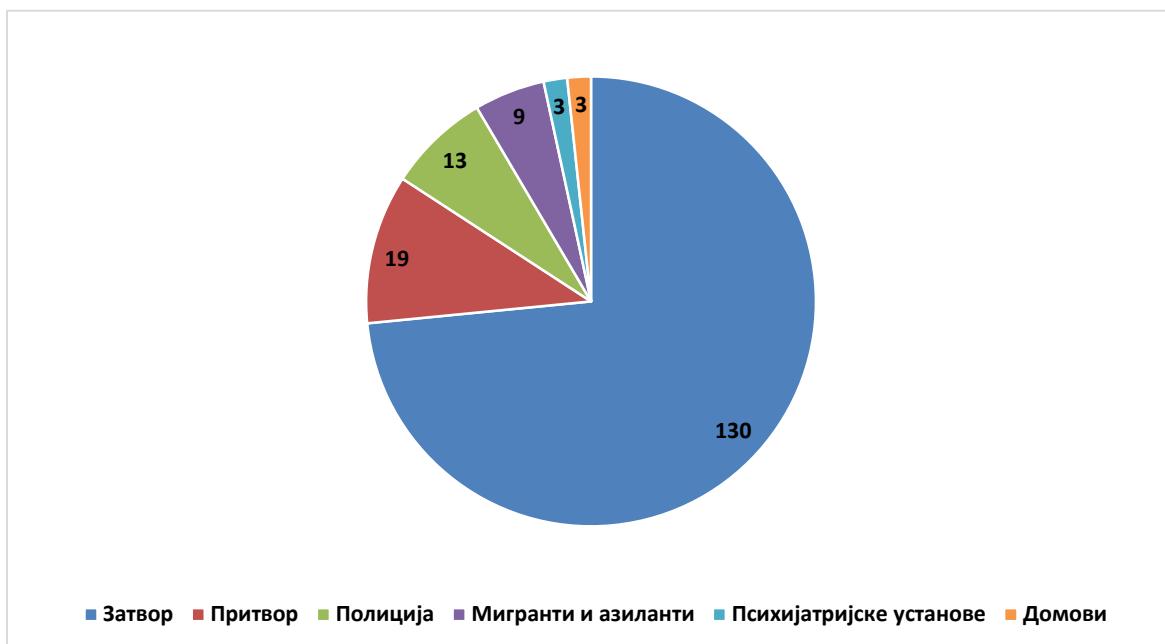
4.5. ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ СТАТИСТИКА

У области права лица лишених слободе, Заштитник грађана је у 2017. години разматрао 177 предмета⁷³, од чега је било 172 притужбе грађана и 5 сопствених иницијатива. Предмети из ове области чине 4,28% укупно разматраних предмета и то је: 130 притужби на поступање према лицима која су се налазила извршењу казне затвора, 19 притужби на поступање према лицима која су се налазила на извршењу мере притвора, 13 притужби на поступање према задржаним лицима и лицима према којима су применјена полицијска овлашћења, 9 притужби на поступање према мигрантима, 3 притужбе на поступање према лицима која су се налазила на лечењу у психијатријским установама и 3 притужбе на поступање према лицима која су користила услугу домског смештаја.

⁷² Препоруке дате у Посебном извештају Заштитника грађана о саветима за међунационалне односе, доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5371-p-s-b-n-izv-sh-s-v-i-z-dun-ci-n-ln-dn-s>.

⁷³ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору

Графикон 7 – Приказ примљених предмета



Заштитник грађана је упутио 44 препоруке органима управе, од којих је 30 доспело на извршење у извештајном периоду⁷⁴. Од тога органи управе су поступили по 26 препорука, што чини 86,67% прихваћених препорука.

Од разматраних 177 предмета у 2017. години Заштитник грађана је окончao рад на 127 предмета.

Табела 31 – Права лица лишених слободе – Приказ разматраних предмета из 2017. године

Број примљених предмета у 2017. години	177
Број окончаних предмета из 2017. године	127
Број предмета у раду из 2017. године	50

Табела 32 – Приказ упућених препорука у 2017. из области права лица лишених слободе

Број упућених препорука	Број доспелих препорука	Број прихваћених препорука
44	30	26

⁷⁴ Заштитник грађана под доспелим препорукама подразумева препоруке којима је истекао рок за поступање током 2017. године дат у тексту препоруке.

У 2017. години окончан је рад и на **46 предмета из ранијих година**. Начини окончања предмета из 2017. године приказани су у следећој табели.

Табела 33 - Права лица лишених слободе – исход поступања по окончаним предметима из 2017. године

	број	процент
Одбачене притужбе – Ненадлежност	29	22,83%
Одбачене притужбе – Неискоришћена правна средства	28	22,05%
Одбачене притужбе – Неуредна притужба	24	18,90%
Одбачене притужбе – Неблаговременост	2	1,57%
Одбачене притужбе – Неовлашћен подносилац	0	0%
Одбачене притужбе – Анонимна притужба	0	0%
Неосноване притужбе	39	30,71%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	2	1,57%
Одустанак притужиоца	2	1,57%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из контролног поступка	1	0,79%
Укупно	127	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због ненадлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружила се грађанима у **68,67 %** одбачених предмета у овој области Заштитник грађана је притужиоца упутио на надлежни орган или га посаветовао о расположивим правним средствима.

АКТИВНОСТИ ЗАШТИТИНИКА ГРАЂАНА

Након вишегодишњег остваривања мандата утврђеног Законом о Заштитнику грађана, Заштитник грађана констатује да је током извештајног периода у Републици Србији настављен тренд унапређења заштите права лица лишених слободе, примене полицијских овлашћења, као и спречавања тортуре и других облика злостављања.

На основу спроведених контролних поступака по притужбама и по сопственој иницијативи, Заштитник грађана закључује да у Републици Србији не постоји тортура као организована појава подстицана од стране државних органа.

Охрабрује чињеница да је у последњих неколико година преовладала свест државних службеника који поступају према лицима лишеним слободе, као и њихових руководилаца, да је тортура недозвољено поступање. У том смислу бројна су сведочења насумично интервјуисаних лица лишених слободе, нарочито у затворима, да нису били жртве тортуре.

Међутим, то не значи да тортуре или других облика злостављања у Републици Србији нема. Појединачни случајеви тортуре или злостављања су увек могући, очекивано је да их има. Наиме, тортура, као и свако друго злостављање, ситуационог је карактера, те су у том смислу лица лишена слободе континуирано изложена високом ризику. Неспорно је да су у Републици Србији начињени значајни кораци у погледу превенције тортуре и других облика злостављања, као и унапређења поступања према лицима лишеним слободе. У циљу даљег унапређења, неопходно је одредбе Кривичног законика ускладити са дефиницијом тортуре из члана 1. Конвенције УН против тортуре. Такође, потребно је знатно унапредити поступање унутрашњих контролних механизама у органима, а пре свега ефикасност тужилаштава и судова у борби против тортуре.

Заштитник грађана указује да су установе у којима се налазе лица лишена слободе, а према којима је водио контролне поступке, оствариле веома добру сарадњу са Заштитником грађана, чиме је омогућено несметано остваривање његовог мандата.

Током 2017. године Заштитник грађана је наставио са остваривањем свог мандата спровођењем контролних поступака рада полиције. Охрабрује да, у складу са досадашњом праксом, полиција спроводи велику већину препорука Заштитника грађана. Заштитник грађана је упутио Мишљење⁷⁵ у којем је указано и на потребу допуне Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима у погледу жалбе на решење о задржавању тако што ће се посебно уредити процедура предаје жалбе на решење о задржавању осумњиченог преко полицијских органа, издавања потврде о пријему жалбе и предузимања радњи у циљу неодложне доставе жалбе задржаног лица надлежном суду.

У оквиру извештајног периода Заштитник грађана је наставио са спровођењем контролних поступака рада Управе за извршење кривичних санкција. Као и у претходном периоду, затворска управа је наставила да поступа по препорукама које јој је упутио Заштитник грађана. Притужбе притворених лица су се, као и у ранијим извештајним периодима, односиле, пре свега, на дужину трајања притвора, повреду права на суђење у разумном року и повреду права на правично суђење⁷⁶. Притворенице, због њиховог релативно малог броја, у појединим случајевима меру притвора издржавају у усамљењу, тако да оно што је за осуђенике дисциплинска мера, за притворенице представља редовни начин спровођења мере притвора.

Заштитник грађана је утврдио недостатке у поступању лекара у заводу приликом обављања лекарског прегледа након примене мере принуде⁷⁷, као и у предузимању законом прописаних радњи када лекар констатује постојање повреда на

⁷⁵ <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5548/preporuka%20final%202.doc>

⁷⁶ Имајући у виду да Заштитник грађана није овлашћен да контролише законитост и правилност рада судова, подносиоци притужби су упућивани да се у том погледу обрате надлежним органима.

⁷⁷ <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5257/Preporuka%20novo.docx>.

телу, односно постојање индиција да је према осуђеном поступано насиљно⁷⁸. Упућене су препоруке да се лекарски прегледи осуђених након примене мера принуде, као и увек када се на прегледу уоче повреде на телу осуђеног, спроводе у складу са Истанбулским протоколом⁷⁹, да се уочене повреде фотографишу, детаљно описану у здравственом картону и посебном извештају о утврђеним повредама који лекар упућује управнику, као и да лекар унесе наводе осуђеног лица о начину настанка повреда и изнесе своје мишљење о повезаности навода осуђеног и насталих повреда. Такође, ради спречавања повреде права на приватност, на здравствену заштиту и заштиту од злостављања, упућена је препорука да се лекарски прегледи осуђених лица не обављају у присуству немедицинског особља⁸⁰.

Осуђенице и малолетници су смештени у посебним заводима, јединим установама те намене у Републици Србији, тако да се на њих не примењује правило да, попут осталих осуђених, казну издржавају што ближе месту њиховог пребивалишта.

У вези са положајем осуђених лица на извршењу казне затвора, која су након изрицања казне оболела од тешких менталних поремећаја, Заштитник грађана је упутио Мишљење којим је указао да ова група лица представља нарочито осетљиву категорију осуђених, према којима се не може спроводити редован програм поступања, ни остваривати сврха извршења казне затвора⁸¹.

Управа за извршење кривичних санкција, прихватајући превентивну препоруку Заштитника грађана, уредила је поступак и начин остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја⁸².

Допуном Правилника о кућном реду Посебног одељења за издржавање казне затвора за кривична дела организованог криминала⁸³ прописно је да се када осуђеног посећује пунолетно дете или малолетно дете у пратњи другог родитеља, посета обавља у просторији која није преграђена сигурносним стаклом⁸⁴.

Заштитник грађана констатује да су међу лицима лишеним слободе најутргоженији они који су лишени слободе у психијатријским установама и установама социјалне заштите домског типа. Постојећи Закон о заштити лица са менталним сметњама значајан је зато што је, након дугог низа година припрема, њиме коначно регулисана ова област, чиме је начињен велики корак напред у погледу заштите права лица са менталним сметњама, између осталих и оних који су хоспитализовани у психијатријским болницама. Неопходно је извршити измене и допуне Закона ради стварања ефикасног и одрживог система „дeinституционализације“, која осим здравственог, између остalog, у великој мери подразумева и социјални аспект. Код вишегодишњег и доживотног смештања пацијената у психијатријске установе, удаљеност тих установа од насељених места битно отежава одржавање контакта пацијента са породицом и другим блиским лицем. Неадекватни услови смештања

⁷⁸ <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5523/preporuka.doc>.

⁷⁹ Приручник за делотворну истрагу и документовање тортуре и другог сувог, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања – доступно на: <http://www.unhchr.ch/pdf/8istprot.pdf>.

⁸⁰ Осим на захтев лекара, из безбедносних разлога, о којима је припадник Службе за обезбеђење дужан да информише лекара. На захтев лекара, прегледу могу да присуствују припадници Службе за обезбеђење, али не они који су непосредно примењивали мере принуде.

⁸¹ <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5287/Misljenje%20lls.doc>

⁸² <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5199/preventivno%20obracanje.doc>

⁸³ „Службени гласник Републике Србије“, број 76/17.

⁸⁴ На тај начин је, у складу са међународним стандардима, унапређен положај осуђених лица која казну затвора издржавају у Посебном одељењу у погледу могућности непосредног контакта са својом децом.

таквим установама дају азиларни карактер, што само по себи, у појединачним случајевима, може попримити карактер нечовечног или понижавајућег поступања.

Заштитник грађана наставља да указује да је неопходно законом уредити принудно смештање и чување корисника у установама социјалне заштите домског типа, што до данас није учињено. Постојећи Закон о социјалној заштити неопходно је унапредити у погледу уређивања система „деинституционализације“.

Као и раније, током извештајног периода Заштитник грађана је примио занемарљив број притужби лица лишених слободе на рад психијатријских установа и установа социјалне заштите домског типа. Осим тога, у поступцима контроле по тим малобројним притужбама нису утврђени значајни недостаци у раду установа.



Слика 7 – Заменик заштитника грађана Милош Јанковић са сарадницима у посети Заводу за смештај одраслих особа „Мале пчелице“

Поступање према избеглицама и мигрантима

Током 2017. године у великој мери је смањен прилив миграната/избеглица у Србију⁸⁵, али је значајно продужен период њиховог задржавања. Наиме, рестриктивним мерама суседних земаља у великој мери је онемогућен њихов даљи пролаз ка жељеним дестинацијама у земљама Европске уније⁸⁶.

Заштитник грађана наглашава да се ни током извештајног периода мигранти током њиховог боравка у Србији не лишавају слободе, већ им се смештај омогућује у наменским установама које су отвореног типа.

У извештајном периоду Заштитник грађана је примио незнатно већи број него прошле године притужби које су се тицала положаја миграната у Републици Србији.

⁸⁵ Према подацима МУП⁸⁵ током 2017. године издато је 6.199 потврда о израженим намерама за тражење азила, од тога 2.628 потврда за малолетнике (без пратње њих 156) и 628 потврда за пунолетна женска лица.

⁸⁶ Током године је број миграната које дневно примају мађарске власти смањен на 10, и то само радним данима. Ипак, скоро дупло више њих буде враћено у Србију, било након одбијања њихових захтева за уточиште, било након што су ухваћени приликом нелегалног уласка у Мађарску.

Они су се обраћали овом органу углавном преко невладиних организација, а притужбе су се односиле на рад Канцеларије за азил и Комесаријата за избеглице и миграције, пре свега на повреду права на слободу и безбедност, права на неповредивост физичког и психичког интегритета и остваривања права током трајања поступка азила (права на смештај у центру за азил и на добијање потврде о поднетом захтеву за азил у сврху остваривања права на рад). Такође, Заштитнику грађана су се обратили и грађани указујући на личну и имовинску угроженост од стране миграната. Поступајући по примљеним притужбама Заштитник грађана није утврдио незаконитости и неправилности у раду контролисаних органа управе.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

- **Министарство правде** треба да спроведе активности из своје надлежности у циљу усклађивања одредби Кривичног законика са општеприхваћеном дефиницијом тортуре из члана 1. Конвенције УН против тортуре;
- **Министарство правде** треба да предузме мере како притворенице, због њиховог релативно малог броја, не би меру притвора издржавале у усамљењу.
- **Министарство правде** треба да у сарадњи са **Министарством здравља** спроведе активности у циљу организационог измештања Служби за здравствену заштиту из Завода за извршење кривичних санкција;
- **Министарство здравља** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу унапређења примене мере физичког спутавања везивањем пацијената у психијатријским болницама;
- **Министарство здравља и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да у поступку остваривања међусобне сарадње унапреде прописе у циљу успостављања ефикасне деинституцијализације;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да спроведе активности из своје надлежности у циљу измене Закона о социјалној заштити, тако да се пропишу услови, надлежност и процедуре за принудно смештање и чување корисника у установама социјалне заштите домског типа. Такође, потребно је законом прописати услове и поступак физичког спутавања (везивања) корисника у тим установама.
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којима ће се уредити услови и поступак ограничавања слободе кретања и физичког спутавања корисника смештених у установе социјалне заштите домског типа;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да унапреди поступање центара за социјални рад у погледу пружања ефикасне старатељске заштите корисницима у установама;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да спроведе активности из своје надлежности у циљу измене Закона о полицији, како би се истим прописивала искључиво организација, надлежност, поступање и рад полиције;

- **Министарство унутрашњих послова** треба да спроведе активности из своје надлежности да донесе преостале прописе неопходне за спровођење Закона о полицији, прописе којим ће се на системски начин уредити прописане техничке карактеристике и начин употребе средстава принуде, одговарајући пропис којим ће постојеће Упутство о поступању према доведеним и задржаним лицима бити усклађено са важећим стандардима;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да полиција у образложењима решења увек наведе одлучне разлоге на којима заснива своју одлуку;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да спроведе активности из своје надлежности тако да се, имајући у виду фактичко стање, уреди статус свих странаца - миграната који се затекну на територији Републике Србије;
- **Управа за извршење кривичних санкција** треба да притвореницима и осуђенима распоређеним у затвореним одељењима затвора омогућији доволно расположивих активности, као и боравак током дана у заједничким просторијама са осталим осуђеницима, односно притвореницима са којима им због вођења кривичног поступка суд није ограничио контакт;
- **Управа за извршење кривичних санкција** треба да унапреди спровођење лекарских прегледа након примене мере принуде;
- **Управа за извршење кривичних санкција** треба да унапреди прелазак осуђених у повољнију васпитну групу;
- **Управа за извршење кривичних санкција** треба да омогући да осуђенице и малолетници казну издржавају што ближе месту њиховог пребивалишта;
- **Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди да сва лица са менталним сметњама која издржавају казну затвора буду измештена из редовног затворског режима;
- Надлежни органи треба да унапреде материјалне услове смештаја лица лишених слободе;
- Надлежни органи треба да повећају број запослених у органима/установама како би према лицима лишеним слободе било омогућено поступање у складу са прописима и стандардима;
- Надлежни органи треба да унапреде поступање интерних контролних механизама;

4.5.1. НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ

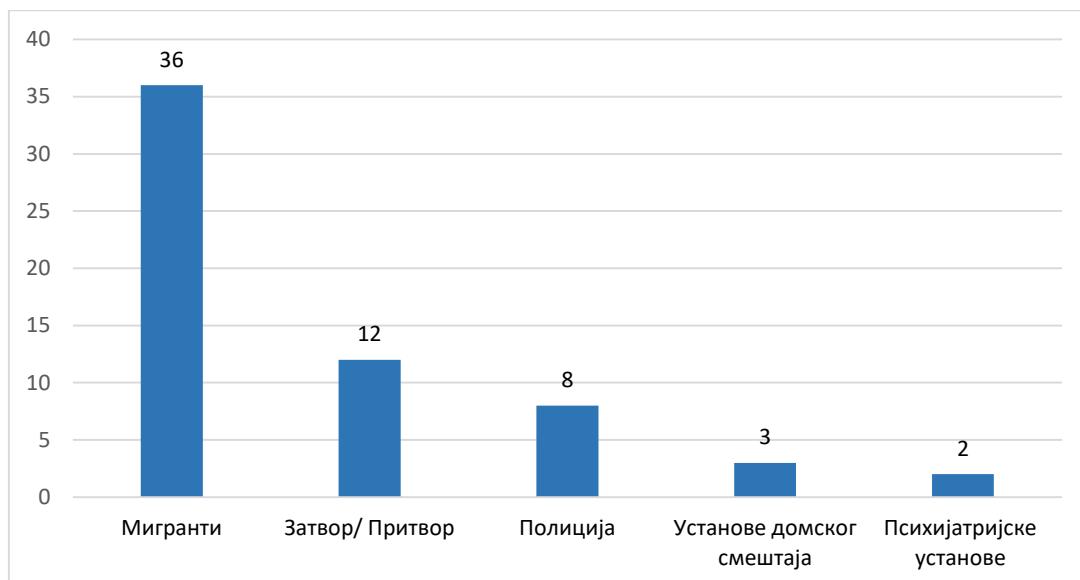
Током извештајног периода, у оквиру рада Националног механизма за превенцију тортуре, органи који поступају према лицима лишеним слободе су контролисани и у 61 превентивном поступку – НПМ посети. Посећено је 8 полицијских станица,⁸⁷ 12 завода за извршење кривичних санкција,⁸⁸ 3 установе социјалне заштите

⁸⁷ ПС Стари град, ПС Савски венац, 3 ПИ у оквиру ПУ Панчево, ПУ Нови Пазар, ПС Сурдулица и ПУ Ниш.

⁸⁸ ОЗ Панчево, ОЗ Нови Пазар, ВПД Крушевац, КПЗ Ђуприја, КПЗ Сремска Митровица, ОЗ Врање, КПЗ Ниш, ОЗ Нови Сад, ОЗ Београд, СЗБ Београд, КПЗ Београд и КПЗ Београд – Падинска Скела.

домског тима⁸⁹, 2 психијатријске болнице⁹⁰ и обављено 36 посета ради праћења поступања према избеглицама и мигрантима.⁹¹

Графикон 8 - Превентивни поступци НПМ



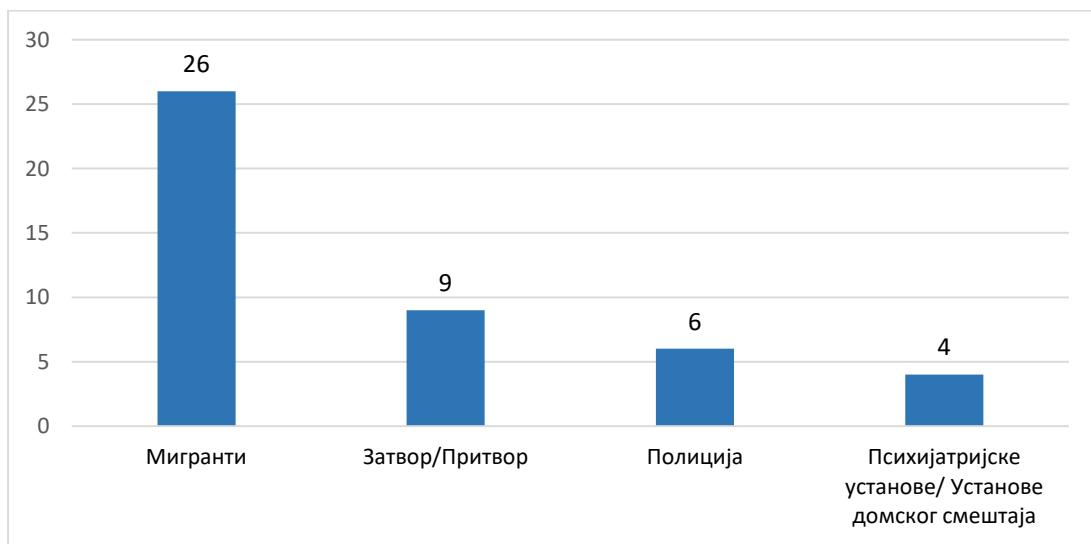
О посетама које су обављене у оквиру превентивних поступака контроле рада органа је састављено укупно 45 извештаја. На поступање полиције се односи 6 извештаја, на поступање према притвореним лицима и према лицима на издржавању казне затвора 9 извештаја, на рад психијатријских установа и установа које пружају услугу домског смештаја 4 извештаја и на поступање према мигрантима 26 извештаја.

⁸⁹ Дом „Otthon“ Стара Моравица, Установа „Ветерник“ и Завод „Мале Пчелице“.

⁹⁰ Специјална болница „Горња Топоница“ и Клиника „Др Лазаревић“.

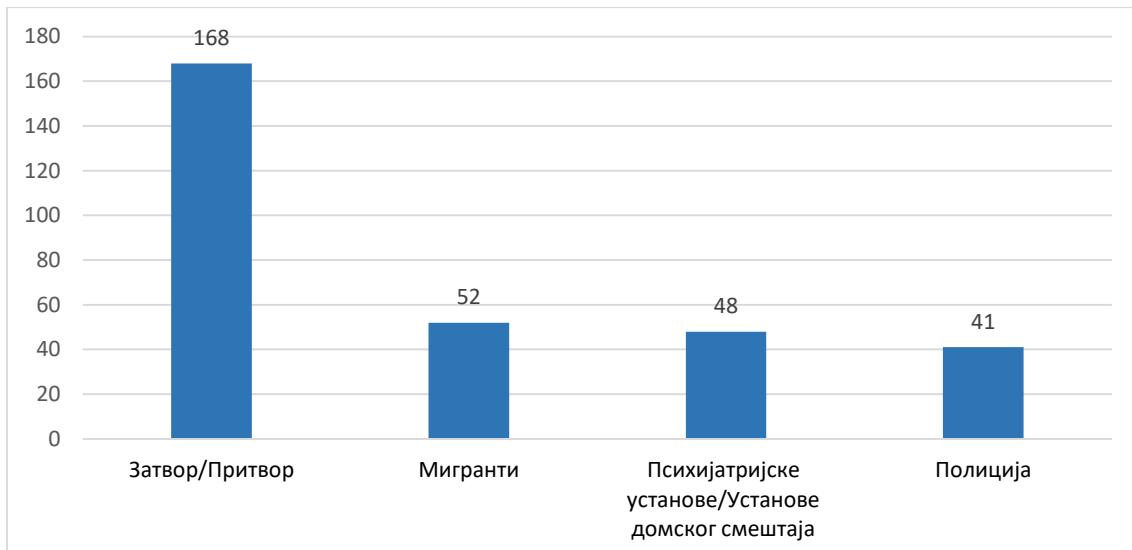
⁹¹ Центри за азил у Бањи Ковиљачи и Крњачи, прихватни центри у Обреновцу, Димитровграду, Пироту, Шиду, Босилеграду, Дивљани, Кикинди, Врању, Прешеву, Бујановцу, Принциповцу, Адашевцима, Суботици и Сомбору, Прихваталиште за странце, Аеродром „Никола Тесла“, РЦГП према Бугарској, Управа за странце ПУ Београд, Завод за васпитање деце и омладине Ниш и ГП Хоргош и Келебија.

Графикон 9 – Извештаји НПМ у 2017. години



Током извештајног периода, у спроведеним поступцима, упућено је 309 препорука у превентивним поступцима. Од тога, 168 се односило на поступање према лицима која су се налазила на извршењу мере притвора и казне затвора, 48 према лицима која су се налазила на лечењу у психијатријским установама и лицима која су користила услугу домског смештаја, 41 према задржаним лицима и лицима према којима су примењена полицијска овлашћења и 52 према мигрантима.

Графикон 10 – Упућене препоруке НПМ у 2017. години



АКТИВНОСТИ НАЦИОНАЛНОГ МЕХАНИЗМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ

У обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре, приликом посете органима утврђено је да се грађани који су задржани на основу Законика о кривичном поступку углавном смештају у заводе за извршење кривичних санкција, најчешће заједно са притвореницима, а по осталим законским основама у просторије полицијских станица. Многе просторије за задржавање у полицијским станицама нису у складу са стандардима, док у неким полицијским управама нема довољно просторија.

НПМ је Министарству унутрашњих послова поднео иницијативу за доношење прописа којима ће се детаљније уредити техничке карактеристике и начин употребе средстава принуде⁹².

У већини посећених завода за извршење кривичних санкција, НПМ је уочио позитиван однос између лица лишених слободе и припадника Службе за обезбеђење. Притвореници су се углавном притуживали на дужину судског поступка, а осуђеници на немогућност напредовања у повољније третманске групе и остваривање здравствене заштите.

Настављено је са унапређењем смештајних услова у затворима,⁹³ а пренасељеност је смањена проширивањем капацитета. Ипак, поједини објекти су стари, руинирани и нехигијенски, без адекватног дотока природне светlostи и вентилације, а систем видео-надзора у већини завода је лош. Затворена одељења су углавном пренасељена. Осуђеници и притвореници углавном проводе време затворени у својим спаваоницама,⁹⁴ а генерално им је понуђен недовољан број обука и курсева.

У већини посећених завода утврђен је недостатак службеника, првенствено у Служби за обезбеђење, што доводи до оптерећености постојећег кадра. Започето је унапређење обука за затворске службенике из различитих служби.

Службе за здравствену заштиту нису измештене из Министарства правде у Министарство здравља, али је забележен учесталији надзор над радом здравствених служби завода од стране Министарства здравља.

У извештајном периоду НПМ је утврдио да се у великим установама социјалне заштите и психијатријским болницима на смештају и даље налази велики број корисника и пацijената на дуг период, а да у заједници нису обезбеђени услови за њихов боравак у процесу деинституционализације. Поред тога, у појединим установама и даље постоје листе чекања.⁹⁵ Процес деинституционализације отежава и недовољан број центара за ментално здравље у локалним заједницама који би преузели бригу о пацijентима након завршеног хоспиталног лечења.

Један од проблема са којима се и установе социјалне заштите домског типа и психијатријске болнице годинама уназад суочавају је недостатак броја запослених, посебно медицинског особља, лоши смештајни услови, а често недостају и медицинско-техничка помагала, те су у оваквим условима отежани кретање корисника и очување њихове приватности.

И у овом извештајном периоду НПМ је посветио посебну пажњу положају миграната и избеглица. Уочено је да је током 2017. године значајно смањен њихов прилив⁹⁶ и продужен период њиховог задржавања у Србији. Комесаријат за избеглице и миграције је наставио са предузимањем мера у циљу смештања миграната у званичне центре. У многим центрима су изведени радови на проширењу капацитета и

⁹² Бр. 286-98/17 од 20.11.2017.г.

http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=741:иницијатива-за-уређење-примене-средстава-принуде&catid=108:2012-01-18-20-51-23&Itemid=71.

⁹³ НПМ је обишао реновиране просторије у ОЗ Београд, КПЗ Сремска Митровица, ВПД Крушевач, КПЗ Ниш и СЗБ Београд.

⁹⁴ Према Годишњем извештају Управе за извршење кривичних санкција за 2016. годину, 68% (5.299) осуђених било је разврстано у затворена одељења.

⁹⁵ На пример, у Заводу „Мале Пчелице“ на листи чекања се налази 130 корисника.

⁹⁶ Према подацима МУП, током 2017. године издато је 6.199 потврда о израженим намерама за тражење азила, од тога 2.628 потврда за малолетнике (без пратње њих 156) и 628 потврда за пунолетна женска лица.

омогућавању смештаја у чврстим објектима. Током године су отворена још три прихватна центра, тако да у Србији има 18 центара за прихват и збрињавање миграната и избеглица, капацитета око 6.000 места. Према подацима Комесаријата, у званичним центрима је у децембру 2017. године боравило око 4.000 миграната, од 4.500–5.000 колико се према различитим проценама налазило у Србији.

Поједини мигранти, претежно одрасли мушкарци који путују без других чланова породице, одбијају да буду смештени у званичне центре, већ бораве у близини границе са Хрватском и Мађарском, одакле, претпоставља се, покушавају илегално да уђу у те земље. Приликом посете граничним прелазима, утврђено је да више нема импровизованих кампова који су се налазили уз саму граничну линију.⁹⁷ У центрима је мигрантима омогућен већи број садржаја и активности, а посебно деци. Посебна пажња је посвећена бризи о новорођенчади, па је у већини центара организована подршка мајкама кроз саветовање и друге врсте помоћи. Више од 500 деце уписано у 27 основних школа у Србији.⁹⁸ Проблем у многим центрима представља међумигрантско насиље, а нарочито насиље у породици. По препорукама НПМ,⁹⁹ Комесаријат је омогућио пружање психолошке подршке у већини центара, успоставио боље праћење инцидената и других ванредних догађаја и процедуру притуживања на службенике центара. У циљу заштите рањивих група миграната, упућivanе су и препоруке за појачано ангажовање локалних центара за социјални рад.¹⁰⁰ Защитник грађана је током 2017. године упутио Мишљење на Нацрт закона о странцима.¹⁰¹

Током 2017. године НПМ се састао са Европским комитетом за спречавање тортуре који је био у посети Србији, као и са Специјалним известиоцем УН за тортуру и друге окрутне, нехумане и понижавајуће поступке или кажњавања којом приликом је похваљен рад Защитника грађана.¹⁰² НПМ Србије је био председавајући Мрежом НПМ земаља југоисточне Европе.

⁹⁷ Извештај о посети Прихватном центру у Суботици бр. 281-96/17 од 4. децембра 2017. год.

⁹⁸ <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=3074&date=0>.

⁹⁹ Извештај о посети ПЦ Врање, бр. 281-67/17; Извештај о посети ЦА Крњача, бр. 281-49/17 и Извештај о посетама ПЦ Принциповац, Шид и Адашевци, бр. 281-98/16.

¹⁰⁰ Нпр. Извештај о посети ПЦ Димитровград, бр. 281-7/17.

¹⁰¹ <http://npm.rs/attachments/article/705/Misljenje.pdf>.

¹⁰² <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22453&LangID=E>.



Слика 8 – Састанак Мреже НПМ Југоисточне Европе у Београду

5. ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ У ОБЛАСТИМА РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

5.1. ОБЛАСТ I - ОДЕЉЕЊЕ ЗА ГРАЂАНСКО ПОЛИТИЧКА ПРАВА

АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Правда и правосуђе

Закон о бесплатној правној помоћи није донет ни до краја овог извештајног периода. Бројна су обраћања грађана који од Заштитника грађана траже пружање правне помоћи у вези са поступцима које воде или намеравају да покрену пред судовима и другим надлежним органима ради остваривања и заштите својих права. Како Заштитник грађана нема овлашћења да грађанима пружа правну помоћ, упућује их на адвокатуру и службе правне помоћи при јединицама локалне самоуправе. Проблем остваривања права на правну помоћ посебно добија на значају када је траже припадници рањивих група и материјално угрожени грађани.

И даље су актуелни неки од проблема на које је Заштитник грађана и раније указивао у вези са остваривањем права на рехабилитационо обештећење пред Министарством правде, односно Комисијом за рехабилитационо обештећење. У односу на претходне извештајне периоде, током 2017. притужбе су се најчешће односиле на нездовољство предлозима споразума о рехабилитационом обештећењу које је сачинило Министарство, јер су садржали одредбу којом се подносиоци захтева одричу права да по основу рехабилитационог обештећења потражују већи износ од износа одређеног предлогом споразума.

У овом извештајном периоду Заштитник грађана је примио већи број притужби којима су грађани изражавали нездовољство поступањем Министарства правде у вези са применом Закона о судским вештацима¹⁰³, и то најчешће у вези са поступком именовања судских вештака, као и поступањем по притужбама на рад вештака и образложеним предлозима за разрешење вештака. Стога је Заштитник грађана упутио Мишљење¹⁰⁴ Министарству правде којим је указао на потребу измена Закона о судским вештацима, ради потпунијег регулисања поступка именовања и разрешења судских вештака, права, обавеза и одговорности лица која обављају вештачење.

У притужбама Заштитнику грађана и даље се указује на проблеме у вези са надзором који Министарство правде спроводи над радом судске управе, поступањем судова у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама грађана.

Финансије

Током 2017. године Заштитник грађана примио је притужбе на рад филијала Пореске управе због одбијања захтева за повраћај вишег плаћеног пореза, због нередовно измириваних доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, одбијања захтева за

¹⁰³ „Службени гласник РС“, бр. 44/10.

¹⁰⁴ Мишљење доступно на <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5585-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-r-bi-iz-n-z-n-suds-i-v-sh-ci>.

повраћај више или погрешно плаћеног пореза. Такође, Заштитник грађана је у поступцима контроле уочио неуједначено поступање пореских органа.

Унутрашњи послови

Заштитник грађана је током извештајног периода покренуо поступке контроле у више случајева када Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту: МУП) није одлучивало о захтевима странака у складу са Законом о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП)¹⁰⁵, већ су грађанима достављена обавештавања о томе да не могу да остваре одређено право. На тај начин, ускраћена им је могућност коришћења правног средства – жалбе (двостепеност у одлучивању) и онемогућено касније евентуално покретање управног спора.

Из поступака које је Заштитник грађана водио и остварених службених контаката са представницима МУП уочена је потреба да се доследно примењују прописи о управном поступку приликом одлучивања о правима, обавезама и правним интересима грађана.

Заштитник грађана је током извештајног периода примио више притужби грађана због одузимања оружја у складу са Законом о оружју и муницији¹⁰⁶. У наведеним предметима Министарство унутрашњих послова је доносило решења о одузимању у складу са прописима о општем управном поступку. Међутим, у више случајева у којима је Заштитник грађана остварио увид у релевантну документацију, уочено је да поменута лица нису прекршајно ни кривично гоњена, нити су против њих подношene пријаве, већ им је оружје одузето због, како је наведено, „безбедносних разлога“. Заштитник грађана је у овим случајевима сугерисао Министарству да свеобухватно и објективно сагледава ситуације када се оружје одузима на основу дискреционе оцене полицијских службеника, а нарочито на основу безбедносне провере.

Поводом притужби грађана због неодлучивања о захтевима за пријем, утврђење и отпуст из држављанства, Министарство је у више случајева, након покретања поступка контроле, доносило решења којима су захтеви позитивно решавани.

Током извештајног периода, Заштитник грађана је констатовао да се у актима које МУП упућује подносиоцима притужби на рад полицијских службеника не наводе увек све предузете радње, нити се притужиоцу предочавају све утврђене чињенице које су од значаја за одлучивање о основаности притужбе.

Заштитник грађана је примио и притужбе запослених у Министарству унутрашњих послова који су изразили нездовољство због неодлучивања МУП о захтевима за разгледање списка предмета у поступцима у којима је решавано о њиховом радноправном статусу или о остваривању права из радног односа. У току поступака контроле недостаци су отклоњени, при чему је Заштитник грађана указивао Министарству на обавезу поступања по тим захтевима, нарочито имајући у виду потребу благовременог остваривања и заштите права запослених.

¹⁰⁵ Током извештајног периода, до 01. 06. 2017. примењивао се Закон о општем управном поступку „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01; „Службени гласник РС“, број 30/10), а након 01. 06. 2017. примењивао се Закон о општем управном поступку „Службени гласник РС“, број 18/16.

¹⁰⁶ „Службени гласник РС“, број 20/15.

Одбрана

Током извештајног периода највећи број притужби на рад Министарства одбране примљен је од грађана који су запослени или су некада били запослени у том ресору. Незадовољство активних припадника Војске Србије тиче се неправилности у погледу регулисања статусних питања, док су најчешћи разлози обраћања кориснику војних пензија пропусти у раду органа приликом остваривања права на пензију, због недостатака у правној регулативи приликом утврђивања правног основа за обрачун висине пензија у ситуацијама када су подаци о висини личног дохотка уништени током НАТО бомбардовања.

Повод за обраћања Заштитнику грађана представљале су и тврђење о незаконитости и/или неправилности у прописима којима се уређује право на накнаду за увећане трошкове становиња, као и на неравноправно остваривање права на новчану помоћ.

Заштитник грађана је крајем 2017. упутио Мишљење Министарству одбране на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије¹⁰⁷, као и Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани¹⁰⁸.

И у овом извештајном периоду значајан је број притужби којима се указује на повреду права на квалитет пружених услуга и повреду права пацијента, као и на лекарске, стручне и дијагностичке грешке учинене у току лечења пацијената у војноздравственим установама. У највећем броју случајева притужиоци су упућивани на коришћење механизама за заштиту права пацијената.

Здравље

Заштитник грађана је, поступајући по притужби удружења пацијената, утврдио да важећи прописи Републике Србије особама оболелим од вируса хепатитиса Ц не омогућавају лечење иновативним лековима. У Мишљењу¹⁰⁹ упућеном Републичком фонду за здравствено осигурање и Министарству здравља, Заштитник грађана је указао да су неопходне измене и допуне Правилника о Листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања.¹¹⁰

У овом извештајном периоду Заштитник грађана је примио одређен број притужби у којима грађани указују на проблеме са којима се суочавају у поступку остваривања права на медицинску рехабилитацију. Уочено је да до наведених проблема долази услед пропуштања здравствених радника који дају предлоге за упућивање на комисију да поступају у прописаним роковима. Заштитник грађана упутио је Мишљење¹¹¹ Републичком фонду за здравствено осигурање да је неопходно да здравственим установама укаже на значај и обавезу поступања у прописаним роковима од стране здравствених радника који дају предлоге за упућивање на лекарску комисију.

¹⁰⁷ Мишљење доступно на: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5584/Misljenje.PDF>.

¹⁰⁸ Мишљење доступно на: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5586/Misljenje.PDF>.

¹⁰⁹ Мишљење доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5316-p-ci-n-i-b-l-li-d-h-p-i-is-c-p-r-bn-v-c-d-s-upn-s-in-v-ivni-l-vi>.

¹¹⁰ „Службени гласник РС”, број 45/17.

¹¹¹ Мишљење доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5543-p-s-up-p-pr-dl-z-i-z-ipriciv-nj-sigur-nih-lic-n-pr-duz-nu-r-h-bili-ci-u-nc-v-i-bl-g-vr-n-n-v-di-s-u-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-upuc-n-rfz-u>.

Заштитник грађана је у 2017. години поступао по притужбама грађана којима је указано да Републички фонд за здравствено осигурање није у законском року поступио по захтевима за издавање здравствене картице и замену здравствене књижице здравственом картицом. Током спроведених поступака контроле у таквим, појединачним случајевима осигураним лицима су достављене картице здравственог осигурања.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

- **Министарство правде** треба да припреми Закон о бесплатној правној помоћи;
- **Министарство правде** треба да грађанима који испуњавају законске услове, омогући остваривање прва на рехабилитационо обештећење пред тим органом, у складу са прописима и принципима добре управе, без отежавања правног положаја подносиоцима захтева, као и да донесе акт којим се одређује састав Комисије за рехабилитационо обештећење и ближе уређује њен рад;
- **Министарство финансија** и органи управе у његовом саставу треба да унапреде остваривање писане комуникације са грађанима што, између остalog, подразумева доследну примену прописа о државној управи, општем и посебним управним поступцима и канцеларијском пословању, уз правилну квалификацију примљених поднесака и благовремено одлучивање и достављање писаних одговора подносиоцима;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да предузме мере и активности из своје надлежности у циљу доношења закона којим ће се уредити евиденције и обрада података о личности у Министарству унутрашњих послова;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди потпуну и доследну примену прописа о управном поступку приликом одлучивања о правима, обавезама и правним интересима грађана како у првостепеном, тако и у другостепеном поступку;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да, приликом одлучивања по слободној оцени, води рачуна о границама и циљу својих овлашћења;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да даље развија и јача механизме контроле свог рада, поступање Комисије за решавање притужби и поступање Сектора унутрашње контроле;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да благовремено и у складу са важећим прописима поступа по захтевима за разгледање списка предмета;
- **Министарство одбране** треба да у сарадњи са **Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, изменом постојећег нормативног оквира, успостави делотворни механизам за утврђивање висине пензије професионалних војних лица када Министарство одбране и Војска Србије не располажу подацима о висини личног дохотка;
- **Министарство одбране и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба ефикасно да сарађују у решавању проблема утврђивања висине пензије професионалних припадника Војске Србије у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка“;

- **Министарство одбране и Министарство здравља** треба ефикасно да сарађују у решавању проблема у вези са применом прописа који се односе на спровођење инспекцијског надзора над радом војноздравствених установа;
- **Министарство здравља** и органи **јединице локалне самоуправе** треба да предузму све потребне мере како би обезбедили неопходне услове за континуирани рад саветника за заштиту права пацијената и савета за здравље;
- **Министарство здравља** треба да спроводи редовне периодичне анализе ефеката примене Закона о правима пацијената, у циљу ефикасног и законитог остваривања права пацијената и унапређивања рада механизама за заштиту њихових права;
- **Пореска управа** треба да води рачуна како о заштити јавног интереса, тако и о заштити права странака, при чему ће одлуке у пореским поступцима заснивати искључиво на важећим прописима, на чију садржину неће утицати актима који за циљ имају уједначавање праксе;
- **Пореска управа** треба да обезбеди услове за повраћај вишег или погрешно плаћеног пореза са припадајућом каматом увек када су за то испуњени законски услови, посебно имајући у виду да у пореском поступку коришћење правних средстава не одлаже извршење решења, при чему се грађанима за прекорачење рокова плаћања обрачунава камата;
- **Јединице локалне самоуправе** треба, приликом планирања изворних прихода, да воде рачуна о економском стању и материјалним приликама пореских обvezника, а **локалне пореске администрације** треба да посвете вишег пажње остваривању комуникације са грађанима и законитом и правилном одлучивању о њиховим захтевима;
- Надлежни орган треба без даљег одлагања да настоји да испуни обавезе утврђене пилот пресудом Европског суда за људска права бр. 60642/08 од 16. 07. 2014. и тиме дефинитивно реши проблем већег броја домаћих и страних држављана у складу са Законом о регулисању јавног дуга Републике Србије по основу неисплаћене девизне штедње грађана положене код банака чије је седиште на територији Републике Србије и њиховим филијалама на територијама бивших република СФРЈ.¹¹²

5.2. ОБЛАСТ II - ОДЕЉЕЊЕ ЗА ЕКОНОМСКО-ИМОВИНСКА ПРАВА

АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Грађевинарство

У 2017. грађани су се обраћали Заштитнику грађана у вези са проблемима у поступку озакоњења нелегално изграђених објеката услед повреде начела добре управе.

Грађани су се takoђе обраћали указујући на неспровођење решења о рушењу објеката који не испуњавају услове за озакоњење. Исто тако, притужиоци су се жалили

¹¹² „Службени гласник РС“, бр. 108/16 и 113/17.

на повреде права на мирно уживање имовине што је последица грађења нелегалних објеката без поштовања прописа у погледу заузета парцеле, грађења на недовољној удаљености од међе, недозвољене спратности објекта, необезбеђивања инфраструктуре за објекте (паркинг места, гараже, комуналне инфраструктуре) и угрожавања стабилности и сигурности постојећих, суседних објеката нелегалном градњом.

Са друге стране, због непостојања рокова за реализацију планских докумената, грађани су на неодређени период спречени да остваре своја имовинска права. Ради унапређења и заштите права грађана, коришћењем посредничких овлашћења, Заштитник грађана је затражио од Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре предузимање мера ради отклањања недостатака у нормативном оквиру, што је Министарство прихватило и унело у Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи.

Катастар

У области катастра грађани су у притужбама најчешће указивали на неажурно поступање служби за катастар непокретности по поднетим захтевима. У овом извештајном периоду повећан је број притужби којим се указује на неблаговремено одлучивање Републичког геодетског завода по жалбама изјављеним на решења служби за катастар непокретности и вишеструко прекорачавање рокова за доношење другостепене одлуке. По покренутом поступку контроле од стране Заштитника грађана, органи су отклањали недостатке у раду.

У претходном периоду, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре представило је Нацрт закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар водова. У њега су делимично инкорпориране примедбе изнете у Мишљењу Заштитника грађана¹¹³ у вези са прописивањем краћих рокова за поступање Служби у поступку за упис у катастар, од рокова прописаних Законом о општем управном поступку.

Елементарне непогоде

У области елементарних непогода дошло је до значајног смањења броја притужби у 2017. години. Притужбама упућеним Заштитнику грађана у извештајном периоду указивано је на неажурно поступање органа јединица локалне самоуправе по захтевима грађана и на неблаговремено поступање Комисије за утврђивање штете од елементарних непогода по поднетим жалбама на решења јединица локалне самоуправе. Ове недостатке у раду органи су отклањали одмах након обраћања Заштитника грађана. Такође, учествалије је обраћање грађана због проблема са клизиштима која су се услед дејства елементарних непогода активирала у околини њихових кућа.

Пољопривреда и заштита животне средине

¹¹³

Доступно

на:

<http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5615/Misljenje%20Zastitnika%20gradjana.pdf>.

Као и претходних година, Заштитник грађана је и у овом извештајном периоду из области заштите животне средине примио притужбе које по својој садржини указују на проблем загађења воде, ваздуха и земљишта, непријатних мириза, буке и вибрације, услед обављања различитих привредних делатности (превоз, резање и сеча дрвета, производња пелета, минирање у каменолому, угоститељска делатност), одлагања комуналног отпада, квалитета воде за пиће, те поступања инспекцијских органа из области заштите животне средине поводом пријава појединача или групе грађана. У многим јединицама локалне самоуправе грађани се притужују на дивље и нелегалне депоније које, како наводе, представљају основни облик одлагања комуналног и другог отпада.

Великим делом притужбе у области заштите животне средине и даље указују на проблем буке из угоститељских објеката изражавајући нездовољство поступањем инспекције за заштиту животне средине, као и осталих инспекцијских органа на нивоу јединице локалне самоуправе. На основу покренутих поступака контроле, Заштитник грађана установио је да су пријаве поводом буке све учесталија појава, да постоји недовољан број инспектора, као и да највећи проблем представљају важеће одредбе Закона о заштити од буке у животној средини.

У области пољопривреде, појединим притужбама је и у току извештајног периода указивано на неажурност рада комисија јединице локалне самоуправе за враћање пољопривредног земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, а који се односи на превелику дужину трајања појединих поступака за враћање земљишта пред наведени комисијама.

Заштитник грађана је током 2017. године покренуо више поступака контроле рада општина и градова на основу притужби грађана које указују на недовољан број прихватилишта за напуштене животиње у јединицама локалне самоуправе.

Привреда

У 2017. години значајно је умањен број притужби Заштитнику грађана на рад органа надлежних за вођење стечајног поступка.

У овом извештајном периоду, као и у претходном, притужбе грађана на рад органа државне управе у области привреде односиле су се на неблаговремено поступање по захтевима грађана или игнорисање њихових поднесака.

Рударство и енергетика

Највећи број притужби које је Заштитник грађана примио у области енергетике односи се на недостатак могућности постизања споразума и измирења дуга на рате, посебно у ситуацијама када до корекције рачуна долази услед грешке овлашћених лица дистрибутера, имајући у виду финансијске утицаје које учине неправилности могу

извршити на купце, на шта Заштитник грађана указује годинама уназад и о чему је састављен и посебан извештај.¹¹⁴

Притужбе у вези са остваривањем статуса енергетски угроженог купца односе се на финансијске издатке које припадници социјално угрожене категорије становништва имају приликом прикупљања и оверавања документације неопходне за подношење захтева за стицање овог статуса, будући да висина предвиђених издатаца зависи од одлуке органа јединице локалне самоуправе која доноси решење о захтеву. Уочено је одсуство једнообразности у поступању органа јединице локалне самоуправе приликом остваривања права грађана на олакшице при куповини енергената.

И ове године, Заштитнику грађана је упућен већи број притужби купца непретераних дуговањима која су начинили претходни власници, услед чега им није омогућено да закључе уговоре о снабдевању електричном енергијом.

Локална самоуправа

Током овог извештајног периода Заштитник грађана је примио велики број притужби у области локалне самоуправе које су се у највећем броју односиле на поступање органа јединице локалне самоуправе у обављању послова који спадају у изворну надлежност тих јединица. У вези са тим, грађани су најчешће изражавали своје нездовољство обављањем комуналних делатности и радом вршилаца комуналних делатности, односно, јавних комуналних предузећа и других привредних субјеката којима је одлуком јединице самоуправе поверено обављање наведених делатности. Значајан број притужби грађана односио се и на непостојање комуналне инфраструктуре у појединим јединицама локалне самоуправе, услед чега је становништву на тим подручјима онемогућено прикључење на водоводну и канализациону мрежу и самим тим задовољење њихових основних потреба.

Такође, надлежност јединица локалне самоуправе у вези са обављањем послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање и заштиту локалних путева и улица, била је предмет притужби грађана, будући да поједине јединице локалне самоуправе нису предузимале одговарајуће мере како би грађанима омогућиле изградњу путне инфраструктуре. Осим тога, Заштитник грађана бележи и значајан број притужби у којима су грађани указивали на неефикасност поступања органа локалних самоуправа, претежно комуналне инспекције и комуналне полиције, у поступцима по пријавама због буке из угоститељских објеката, дивљих депонија, емисије непријатних мириза и нарушувања кућног реда у стамбеним зградама.

Када је реч о пословима инспекцијског надзора, које органи јединица локалне самоуправе обављају као поверене, примедбе грађана најчешће су се односиле на проблеме из области заштите животне средине, грађевинарства и инфраструктуре. Као главни повод за обраћање Заштитнику грађана могу се издвојити неспровођење извршних решења, неажурно поступање по пријавама, захтевима и поднесцима грађана, непрослеђивање истих другом, надлежном, било локалном, било републичком органу.

¹¹⁴ Посебан извештај Заштитник грађана „Проблеми у остваривању права потрошача – купца електричне енергије са препорукама“ доступан на: <http://ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4288-2015-08-19-13-26-56>.

Притузбе грађана примљене током 2017. године, које потпадају под домен станарског права, указују да се пракса непоступања јединица локалне самоуправе по законској обавези предузимања хитних мера на одржавању зграда и самим тим обавезе поступања по сопственим, извршним решењима, и даље наставља.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

Иако по члану 17. став 3. Закона о Защитнику грађана, Защитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине и Владе, Защитник грађана сматра да би било корисно да наведени органи размотре његове предлоге.

- **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина да усвоји, закон којим би се обезбедило побољшање, јачање и ширење система за одбрану од елементарних непогода; настави са радом на реформисању стечајног законодавства, како би пронашла модел којим ће бити обезбеђена најпотпунија и најефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка; донесе Превентивни акциони план као и Кризни план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом; донесе нову уредбу којом ће процедура по захтеву за стицање статуса енергетски угроженог купца бити поједностављена и проширен круг лица која могу остварити наведени статус и искористити предвиђене погодности;
- **Влада и Министарство привреде** треба да предузму мере у циљу исплате потраживања евидентираних у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа; да заврше поступак приватизације привредних друштава која су проглашена за субјекте приватизације од стратешког значаја;
- **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да обезбеди довољно финансијских средстава у буџетима на свим нивоима власти за административно извршење решења о рушењу бесправних објеката;
- **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да предузме мере у циљу јачања превентивне функције грађевинске инспекције;
- **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да, уз активно учешће Републичког геодетског завода, омогући грађанима несметано прибављање докумената којима се доказује основ за промене извршене на непокретностима и то тако што ће предузети одговарајуће мере и активности како би се коначно објединили земљишно-књижни улошци и збирке исправа из периода ком су на снази биле земљишне књиге;
- **Министарство заштите животне средине** треба да предузме све неопходне мере из своје надлежности у циљу обезбеђивања пуне оперативности Зеленог фонда Републике Србије и адекватног коришћења добијених и прикупљених средстава;
- **Министарство заштите животне средине** треба да предузме све мере у циљу доношења недостајућих стратегија и планских докумената из области заштите животне средине;

- **Министарство заштите животне средине** треба да предузме све неопходне мере у циљу јачања капацитета јединица локалне самоуправе у спровођењу надлежности за управљање комуналним отпадом;
- **Министарство заштите животне средине** треба да користи све расположиве механизме у циљу обезбеђивања кадровских и финансијских капацитета у циљу пуне примене прописа из области заштите животне средине;
- **Министарство заштите животне средине** треба да предузме мере у циљу измене и допуне Закона о заштити од буке у животној средини како би се прецизирали методи и начини контроле, односно овлашћења инспектора за заштиту животне средине када је у питању бука из угоститељских објеката;
- **Министарство заштите животне средине и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да заједнички предузму мере у циљу доношења законских и подзаконских прописа који регулишу квалитет грађевинског материјала у циљу заштите животне средине;
- **Министарство заштите животне средине и Министарство здравља** треба да заједнички предузму мере у циљу доношења законских и подзаконских прописа који регулишу квалитет ваздуха у затвореном простору;
- **Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде** треба да предузме све неопходне мере како би обезбедило функционисање и рад комисија за враћање пољопривредног земљишта у циљу окончања поступака враћања пољопривредног земљишта у најкраћем могућем року;
- **Министарство привреде и Развојна агенција Србије** треба да исправе неправилности до којих је дошло приликом заснивања радног односа са новим запосленима у Развојној агенцији Србије и омогуће свим бившим запосленима у Националној агенцији за регионални развој да равноправно конкуришу за запослење у Развојној агенцији Србије;
- **Министарство рударства и енергетике** треба да предложи измену Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом како би се грађанима који су у процесу реституције постали титулари права својине на непокретностима које су оптерећене неизмиреним дугом за утрошену електричну енергију, омогућило закључење уговора о снабдевању електричном енергијом, док би наплату неизмирених потраживања енергетски субјект морао захтевати од лица које је дуг и начинило;
- **Републички геодетски завод** треба да обезбеди да службе за катастар непокретности у пуном обиму, на квалитетан начин и у законом прописаним роковима, врше послове из своје надлежности;
- **Републички геодетски завод** треба да предузме неопходне мере из своје надлежности у циљу успостављања механизма ефикасног и благовременог поступања по изјављеним жалбама, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку;
- **ЈП Електропривреда Србије** треба да, сходно Закону о енергетици, обезбеди да се приговори грађана разматрају на начин који обезбеђује законито, правилно, савесно, поштено, непристрасно и благовремено поступање и уздржавање енергетског субјекта

од свих активности којима се, током решавања потрошачког спора, потрошачу може нанети материјална и нематеријална штета;

- **Канцеларија за управљање јавним улагањима** треба да предузме све потребне мере у циљу ефикаснијег спровођења поступака санације клизишта;
- **Јединице локалне самоуправе** приликом усвајања буџета треба да предвиде довољан износ средстава за административно извршење решења предвиђених Планом и програмом рушења нелегално изграђених објеката;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да предвиде у буџету већи обим финансијских средстава за санацију штете настале услед елементарних непогода мањег обима, у недостатку прописа који државу на то обавезују;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде да поступци јавних набавки за извођење радова на рушењу објеката буду спроведени у законским оквирима и роковима;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да у року и према јасним критеријумима донесу План и програм рушења објеката и доследно га се придржавају;

5.3. ОБЛАСТ III - ОДЕЉЕЊЕ ЗА СОЦИЈАЛНО-КУЛТУРНА ПРАВА

АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Рад и радни односи

Грађани су се и у овом извештајном периоду Заштитнику грађана најчешће притуживали због злостављања на раду, отказа уговора о раду, неисплаћивања, односно нередовног исплаћивања зарада, као и неуплаћивања доприноса за социјално осигурање. Кроз контролне поступке које је спроводио Заштитник грађана уочено је да је и даље недовољно развијена сарадња органа надлежних за заштиту права по основу рада и социјалног осигурања, и то Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства финансија и Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, што отежава остваривање права запослених.

У склопу реформе радних односа и плате у јавним службама донет је Закон о запосленима у јавним службама¹¹⁵. Усвојена решења уважила су одређене примедбе Заштитника грађана дате у Мишљењу на Нацрт закона о запосленима у јавним службама¹¹⁶ и Иницијативи Заштитника грађана за подношење амандмана на Предлог закона о запосленима у јавним службама, а пре свега решење којим се уводе афирмативне мере приликом запошљавања припадника појединих осетљивих друштвених група.¹¹⁷

¹¹⁵ Исто.

¹¹⁶ Мишљење доступно на <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5501-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-s-n-cr-z-n-z-p-sl-ni-u-vni-sluzb>.

¹¹⁷ Иницијатива доступна на <http://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/5578-supsh-ins-i-db-ri-upuc-n-inici-iv-z-p-dn-sh-nj-nd-n-n-pr-dl-g-z-n-z-p-sl-ni-u-vni-sluzb>.



Слика 9 – Разговор заштитника грађана мр Зорана Пашалића са грађанима у Пријепољу

Пензијско и инвалидско осигурање

У извештајном периоду грађани су у притужбама указивали на исте проблеме у раду и поступању Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд ПИО), са којима су се суочавали и током претходних година, као што су: неуплаћени доприноси за пензијско и инвалидско осигурање, неблаговремено поступање по захтевима грађана, пребацивања законске обавезе уплате доприноса са послодавца на грађане, ретроактивно утврђивање обавезе уплате доприноса за пољопривредно осигурање, непримерено дugo трајање поступка до доношења решења о коначном износу пензије, недоношење решења о преплаћеном износу.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, у сарадњи са Фондом ПИО, није припремило дugo најављивање измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурању којим би се превазишла већина раније наведених проблема на које је Заштитник грађана и у досадашњем раду указивао.

Уставни суд је прихватио Предлог Заштитник грађана за оцену уставности и законитости одредбе¹¹⁸ којом је Фонд ПИО самовласно проширио своју законом одређену надлежност за утврђивање својства осигураника¹¹⁹ и утврдио да није у складу са Уставом и законима.¹²⁰ Овај Предлог за оцену уставности и законитости Заштитник грађана је упутио Уставном суду након што је утврдио да је Фонд ПИО доношењем Одлуке о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, самовласно проширио законом прописану надлежност Фонда да, у одређеним случајевима, грађанима утврђује обавезу плаћања доприноса, те је то чинио и у случајевима који нису били законом прописани. Уставни суд је, такође, донео

¹¹⁸ Одлука Уставног суда у предмету бр. ЈУо-279/2016 донета на седници одржаној 21. децембра 2017. године.

¹¹⁹ Члан 4. Одлуке о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање „Службени гласник РС”, бр. 43/11.

¹²⁰Доступно на <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/5629-us-vni-sud-prihv-i-pr-dl-g-z-sh-i-ni-gr-d-n-z-c-nu-us-vn-s-i-dlu-u-bl-s-i-p-nzi-s-inv-lids-g-sigur-nj>.

Решење којим се одлаже објављивање ове Одлуке од 21. децембра 2017. године у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења.¹²¹

Грађана су у притужбама на Фонд ПИО указивали и на недостатак података о стажу, зарадама, накнадама зарада за појединачне периоде, због чега корисницима пензија није могуће одредити пензију у пуном обиму. Овде се најчешће ради о притужиоцима који су део стажа остварили на подручју Косова и Метохије, о припадницима МУП-а и војним лицима, али и о онима који су радили у предузећима која више не постоје, а документација о њиховим запосленима не постоји ни у архивима.

Поступање РПФ ПИО у случају преплаћеног износа пензије и даље је предмет притужбених захтева који се упућују Заштитнику грађана. Заштитник грађана упутио је препоруке РПФ ПИО да се у случају пропуста у раду службеника Фонда ПИО, који се негативно одражава на права и интересе грађана, Фонд ПИО извини и последице пропуста отклони на најбржи могући начин, а грађане обавести о праву на одговарајуће правно средство.¹²²

Грађани често не могу да остваре право на пензију у коначном износу, јер им за појединачне периоде осигурања послодавци нису извршили законску обавезу уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање због чега најчешће по неколико година имају привремено решење о пензији.

Социјална заштита

Усвајањем Закона о финансијској подршци породици са децом¹²³, омогућено је остваривање накнаде зараде за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета женама пољопривредницама које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове, чиме је поступљено у складу са препоруком Заштитника грађана¹²⁴ и Мишљењем Заштитника грађана¹²⁵. Међутим, Закон није изменио одредбе које се односе на накнаду осталих прихода тако да запослене жене, предузетнице, пољопривреднице и жене које обављају привремене и повремене послове буду у једнаком правном положају приликом остваривања права на накнаду зараде, односно накнаду прихода за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета.

Повећан је и број притужби корисника услуга права из области социјалне заштите, које указују на проблеме у остваривању права пред установама социјалне заштите, који су између осталих условљени и недовољним бројем запослених. Број стручних радника у центрима за социјални рад се константно смањује услед природног одлива запослених и ограничења запошљавања у јавном сектору, прописаног Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

Образовање

¹²¹ Званични сајт Уставног суда Републике Србије, доступно на: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/80-102435/saopstenje-sa-25-sednice-ustavnog-suda-odrzane-21-decembra-2017-godine-kojom-je-predsedavala-vesna-ilic-prelic-predsednica-ustavnog-suda>.

¹²² Препоруке доступне на <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/1345-2011-04-19-07-46-29>.

¹²³ „Службени гласник РС“, бр. 113/17.

¹²⁴ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

¹²⁵ Мишљење Заштитника грађана бр. 183-25/2017 дел. бр. 37867 од 13. октобра 2017. године.

Заштитник грађана је, поступајући по притужбама грађана, уочио да Министарство просвете, науке и технолошког развоја, високошколске установе и универзитети и даље неблаговремено и непотпуно обавештавају студенте о њиховим правима и механизмима заштите, као и да по њиховим поднесцима и захтевима ови органи у великом броју случајева неблаговремено поступају.

У притужбама је посебно указивано и на проблеме у вези са издавањем високошколских исправа, неблаговремено поступање високошколских установа по поднесцима и захтевима студената и запослених, као и на неправилности и незаконитости у поступцима избора у звања наставника и сарадника на високошколским установама. Такође, Заштитнику грађана обраћали су се и студенти поводом проблема са којима се суочавају у поступку уписа на високошколске установе, али и више нивое студија, као и различите студијске програме. Такође, настављен је прилив притужби у вези са остваривањем права на ослобађање од обавезе враћања студентског кредита.

И у овом извештајном периоду опстао је проблем у вези са непоступањем Министарства просвете, науке и технолошког развоја и ENIC/NARIC Србија (Центра за информисање о признавању иностраних високошколских и средњошколских исправа и признавање у сврху запошљавања) по захтевима за признавање страних високошколских исправа ради запошљавања. Конкретније, у притужбама је указано да је од подношења захтева протекло је и више од годину дана, а да надлежно министарство и поменути центар нису поступили. Није смањен ни број притужби које указују на то да органи и установе нису делотворно и у законом прописаним роковима одговарали на све захтеве и поднеске грађана.

Заштитнику грађана обраћали су се и запослени у установама образовања и васпитања због немогућности допуне норме радног времена и преузимања, престанка радног односа, смањења фонда часова, заснивања радног односа на одређено и неодређено време, неправилности у поступку спровођења конкурса за заснивање радног односа, покретања дисциплинских поступака, остваривања права на јубиларну награду, те непризнавања коефицијента након накнадног завршетка студија. Током извештајног периода примљен је и одређени број притужби којима је указано на злостављање на раду.

И овај извештајни период карактерише одсуство пуног надзора над вршењем поверилих послова просветног инспекцијског надзора. Имајући у виду упућене препоруке, Министарство је обавестило Заштитника грађана да због смањеног броја просветних инспектора тог органа и увећаног обима посла, физички није могуће у очекиваном обиму остварити надзор над радом просветних инспектора којима је повериен посао.

Добра сарадња између Заштитника грађана и Министарства просвете, науке и технолошког развоја, као и установа образовања и васпитања и високошколских установа, настављена је и у овом извештајном периоду. Просветни органи и установе на захтеве Заштитника грађана одговарају благовремено и достављају тражене информације, а настављена је и пракса да се спорна питања успешно и делотворно разрешавају на заједничким састанцима, а пропусти отклањају поступањем по препорукама Заштитника грађана у скраћеном поступку. Такође, у току поступка израде Нацрта закона о основама система образовања и васпитања и Нацрта закона о дуалном образовању, Заштитник грађана је одржао низ састанака са представницима

Министарства просвете, науке и технолошког развоја, на којима су изнети предлози за унапређење и измену достављених нацрта закона.

Истовремено, Заштитник грађана је упутио Министарству просвете, науке и технолошког развоја Мишљење на Начрт закона о високом образовању¹²⁶, у циљу унапређења квалитета образовања и већег остваривања права студената. Министарство је усвојило одређене предлоге Заштитника грађана, те је законом у већој мери обезбеђено правилно, благовремено и тачно информисање студената, поштовање личности, достојанства, части и угледа студената, као и право на мировање студентских права и обавеза у случају посебне неге детета и током поступка биомедицински потпомогнутог оплођења. Уношењем последње измене, Министарство је поступило и у складу са ставовима изнетим у Мишљењу Заштитника грађана¹²⁷.

Култура

У области заптите културних права, Заштитник грађана је у извештајном периоду примио велики број притужби у вези са неажурним поступањем Јавно медијске установе Радио-телевизија Србије.

Спорт

Највећи број притужби које је Заштитник грађана у овом извештајном периоду примио у овој области односно се на непоступање спортских инспектора, на незаконито поступање спортских савеза и на тзв. „ћутање органа“. Заштитник грађана поздравља доношење Правилника¹²⁸ који ближе уређују одређена питања регулисана Законом о спорту у циљу његове лакше примене у пракси.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Пореска управа** треба делотворније да поступају по пријавама запослених и након сазнања о могућем кршењу права из радних односа;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди ефикасније поступање инспекције рада кроз различите мере, укључујући и измену прописа;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у сарадњи са Фондом ПИО** треба да припреми измене постојећег нормативног оквира, како би се

¹²⁶ Мишљење доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5411-ishlj-nj-z-sh-i-nigr-d-n-n-s-n-cr-z-n-vis-br-z-v-nju>.

¹²⁷ Мишљење доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4614-2016-02-26-12-24-50>.

¹²⁸ Правилник о садржини и начину вођења Јединствене евиденције удружења, организација предузетника у области спорта, „Службени гласник РС“, број 108/2017; Правилник о изменама Правилника о спортским гранама и областима спорта у Републици Србији и спортским дисциплинама у оквиру спортских грана и области спорта, „Службени гласник РС“, број 84/2017 и Правилник о подношењу извештаја о одобреним и реализованим програмима и пројектима којима се задовољавају потребе и интереси грађана у области спорта, „Службени гласник РС“, број 73/2017; доступни на: <http://www.mos.gov.rs/public/>

успоставио делотворни механизам за превазилажење проблема у остваривању права из пензијског и инвалидског осигурања;

- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да припреми измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурању које се односе на ефикаснију размену података између Фонда ПИО и Пореске управе;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да врши надзор над законитошћу рада и аката Фонда ПИО у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да у сарадњи са другим органима предузме мере из своје надлежности како би број запослених у установама социјалне заштите био уподобљен потребама грађана и обиму послова у овој области и како би био побољшан радно-правни и материјални положај радника у социјалној заштити;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да спроводи ефикасну контролу рада и аката Фонда ПИО као и да предузме све потребне мере у праћењу поступања тог органа по препорукама Заштитника грађана;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републички завод за социјалну заштиту** треба да обезбеде различите облике обука и стручног усавршавања за запослене, посебно имајући у виду раније дате препоруке Заштитника грађана;¹²⁹
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме адекватне мере како би се онемогућиле могуће злоупотребе приликом радног ангажовања корисника права на новчану социјалну помоћ;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да установе социјалне заштите о правима из области социјалне заштите одлучују ажурано и благовремено и да одлуке које доносе буду јасне и образложене;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се на све захтеве грађана упућене Министарству, установама образовања и васпитања и високошколским установама одговара делотворно и у законом прописаним роковима.
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди благовремено и делотворно поступање просветних инспектора;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди и успостави делотворни систем за редовно и благовремено испуњавање обавеза Републике и јединица локалне самоуправе према установама образовања и васпитања;
- **Министарство просвете науке и технолошког развоја** треба да настави активности у циљу утврђивања јединственог Националног оквира квалификација;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме све мере како би се унапредио положај просветних радника, квалитет образовања и остваривање и заштита права ученика;

¹²⁹ Препоруке дате Посебним извештајем о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима, доступно на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42>.

- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и високошколске установе** треба да предузму мере у циљу делотворног информисања студената о њиховим правима и механизима заштите;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се по захтевима грађана за професионално признавање страних високошколских исправа одлука доноси у законом прописаном року;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме активности у циљу дефинисања јасних стандарда професионалног признавања иностраних високошколских исправа у области права;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности на примени начела инклузивног образовања у свим нивоима образовног процеса, укључујући и високо образовање;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме мере како би се обезбедила већа доступност средњег и високог образовања, стручног усавршавања, запошљавања и самозапошљавања младих;
- **Министарство здравља** треба да размотри могућност да се младе особе, као посебно осетљива популација, здравствено осигуравају као чланови породице осигураника, односно на терет буџета Републике Србије, када не могу бити осигурани по другим основима;
- **Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање и Инспекторат за рад** треба да успоставе координисану, делотворну, правовремену и ефикасну сарадњу и ажурно разменују информације које се тичу права запослених по основу рада, а посебно права из социјалног осигурања;
- **Фонд ПИО** треба и даље да предузима активности у циљу побољшања рада, ажурнијег вођења матичне евиденције и ефикаснијег поступања по захтевима грађана за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, уз унапређивање међусобне сарадње филијала и ефикасније сарадње са иностраним фондовима;
- **Фонд ПИО** треба да доноси решење којим утврђује обавезу уплате заосталих потраживања на име доприноса само у случајевима када су за то испуњени законом прописани услови;
- **Фонд ПИО** треба да врши утврђивање и наплату дуга за неуплаћене доприносе само у случајевима прописаним чланом 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање;
- **Фонд ПИО** треба да обезбеди да све његове организационе јединице доследно примењују Инструкцију за поступање у вези са застарелошћу права на утврђивање и наплату доприноса;
- **Фонд ПИО** треба у сваком конкретном случају, по службеној дужности, да донесе појединачно решење којим ће утврдити нови начин исплате пензије, по Закону о привременом уређивању начина исплате пензија.
- **Фонд ПИО** треба да укине праксу наплате преплаћених износа пензије који су настали искључиво поступањем органа, а начином наплате преплаћених износа отежавају већ тежак положај већине пензионера;

- **Фонд ПИО** треба да доноси решење којим утврђује обавезу уплате заосталих потраживања на име доприноса, само у случајевима када су за то испуњени законом прописани услови, односно, када утврђује својство осигураника, док у осталим случајевима у потпуности треба да прихвате уверења која о стању дуга грађана за неуплаћене доприносе издаје надлежни орган – Пореска управа;
- **Јавна медијска установа Радио-телевизија Србије** треба да уложи додатни напор и обезбеди да одлуке које донесе буду јасне и образложене, и да поступање по захтевима грађана у законом прописаним роковима;
- Надлежни органи треба да интензивирају активности на сузбијању, превенцији и подршци младима у борби против болести зависности и свих облика насиља.

6. ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

6.1. ПРАВНИ ОКВИР

Заштитник грађана Републике Србије је независан и самосталан државни орган који је ушао у правни поредак Републике Србије 2005. године Законом о Заштитнику грађана.¹³⁰ Положај институције ојачан је Уставом Републике Србије¹³¹ из 2006. године, у складу са најбољим међународним искуствима. Устав гарантује Заштитнику грађана начелну независност. Заштитник грађана подлеже, сходно одредби Устава, надзору Народне скупштине. Народна скупштина у вршењу надзора није овлашћена, као ни било који други орган, организација или појединац, да утиче на рад и поступање Заштитника грађана.¹³²

Законом о изменама и допунама Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других суворих, нељудских или понижавајућих казни и поступака¹³³ Заштитник грађана је одређен да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре.

Устав Републике Србије утврђује природу и надлежност Заштитника грађана, круг органа јавне власти који су изузети из контролне функције овог органа; прописује да Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина којој и одговара за свој рад, гарантује имунитет Заштитнику грађана као народном посланику и упућује на доношење посебног (органског) закона о Заштитнику грађана. Устав такође забрањује Заштитнику грађана чланство у политичким странкама и овлашћује га да подноси предлоге закона из своје надлежности.

Уставним Законом за спровођење Устава Републике Србије¹³⁴, поред осталог, прописана је обавеза новоизабраног састава Народне скупштине да у току првог заседања након избора Владе, усклади са Уставом закон којима се уређују Заштитник грађана и изабере (првог, прим. ЗГ) Заштитника грађана.

Законом о Заштитнику грађана детаљно су прописани надлежност Заштитника грађана, избор и престанак функције, поступак пред Заштитником грађана, обавеза подношења извештаја Народној скупштини и сарадња са другим органима, право на плату, средства за рад, и рад стручне службе Заштитника грађана.

Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других суворих, нељудских или понижавајућих казни и поступака¹³⁵, усвојеним 28. јула 2011. године, прописано је да Заштитник грађана обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре у сарадњи са

¹³⁰ Закон о Заштитнику грађана – у даљем тексту ЗоЗГ, „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07.

¹³¹ Одлука о проглашењу Устава Републике Србије објављена је у „Службеном гласнику РС“, бр. 83/06 и 98/06 (Пети део – Уређење власти, одељак 5 „Заштитник грађана“, члан 138).

¹³² Члан 2. став 2. Закона о Заштитнику грађана.

¹³³ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

¹³⁴ Члан 5. став 1 Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06.

¹³⁵ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

омбудсманима аутономних покрајина и удружењима чијим је статутом предвиђени циљ удрживања унапређење и заштита људских права и слобода.

Законом о Народној скупштини¹³⁶ прописано је, између остalog, да Народна скупштина у остваривању своје изборне функције бира и разрешава Заштитника грађана, а у оквиру своје контролне функције врши надзор над радом Заштитника грађана.

Законом о Војсци Србије¹³⁷ прописано је да Заштитник грађана врши и демократску цивилну контролу над Војском.

Закоником о кривичном поступку¹³⁸ прописано је да Заштитник грађана има право да несметано посећује притвореника и да са њим разговара без присуства других лица, као и да притворенику не може бити забрањено дописивање са Заштитником грађана. Законом је предвиђена и обавеза судије за извршење кривичних санкција или другог судије кога одреди председник суда да о неправилностима уоченим приликом обиласка завода без одлагања обавести Заштитника грађана.

Законом о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала¹³⁹ прописано је, поред остalog, да надзор над радом Посебног одељења врше овлашћена лица Управе и комисија Народне скупштине, у складу са Законом о извршењу кривичних санкција, као и Заштитник грађана, у складу са Законом о Заштитнику грађана; да осуђени једном месечно има право на посету Заштитнику грађана која је изузета од законом утврђене обавезе аудио-визуелног надзора и снимања, као и да осуђени има право да се дописује са Заштитником грађана, те да се то дописивање не надзире.

Закон о државним службеницима¹⁴⁰ прописује да радни однос државном службенику на положају престаје, између остalog, и ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвате јавну препоруку Заштитника грађана за разрешење државног службеника са положаја.¹⁴¹

Закон о тајности података¹⁴² прописује у којим случајевима Заштитник грађана, као државни орган кога именује Народна скупштина, има право приступа подацима свих степена тајности који су му потребни за обављање послова из своје надлежности без безбедносне провере, као и у којим случајевима му је безбедносна провера потребна.

Закон о употреби грба, заставе и химне Републике Србије¹⁴³ прописује да се Велики грб употребљава на згради, у службеним просторијама, у саставу печата и на позивницама, честиткама и сл. Заштитника грађана.

¹³⁶ Члан 15., „Службени гласник РС”, број 09/10.

¹³⁷ Члан 29. став 3. Закона о Војсци Србије, „Службени гласник РС”, бр. 116/07, 88/09 и 101/10 – др. закон..

¹³⁸ Чл. 219. ст. 3, 220. ст. 2 и 222. ст. 2 Законика о кривичном поступку, „Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13.

¹³⁹ Чл. 35. ст. 2, 37. ст. 4. и 54. ст 1. Закона о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала, „Службени гласник РС”, бр. 72/09 и 101/10.

¹⁴⁰ Члан 78. став 2. Закона о државним службеницима, Службени гласник РС бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр, 64/07, 67/07 - испр, 116/08 и 104/09.

¹⁴¹ Члан 16. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима, Службени гласник РС бр. 99/2014.

¹⁴² Закон о тајности података, „Службени гласник РС”, број 104/09..

¹⁴³ Чл. 13. и 15. Закона употреби грба, заставе и химне Републике Србије, „Службени гласник РС”, број 36/09.

Закон о печату државних и других органа¹⁴⁴ уређују се намена, садржина, изглед и употреба печата које у вршењу послова из свог делокруга користи Заштитник грађана.

Закон о политичким странкама¹⁴⁵ прописује да Заштитник грађана не може бити члан политичке странке.

Законом о Агенцији за борбу против корупције¹⁴⁶ прописано је да чланове Одбора Агенције бира Народна скупштина између осталог и на предлог Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Закон о правима пацијената¹⁴⁷ предвиђа да Савет за здравље, образован у јединици локалне самоуправе, свој годишњи извештај о раду и предузетим мерама за заштиту права пацијената доставља Заштитнику грађана, ради информисања и остваривања потребне сарадње.

Закон о јавној својини¹⁴⁸ прописује да се у смислу тог закона под државним органима и организацијама сматра, између осталог, и Заштитник грађана.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему¹⁴⁹ прописано је да је Заштитнику грађана потребно одобрење одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања за ангажовање, односно, запошљавање сваког новог лица.

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору¹⁵⁰ прописује да се максималан број запослених у Стручној служби Заштитника грађана утврђује одлуком одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања, на предлог Заштитника грађана.

Законом о општем управном поступку¹⁵¹ који је почeo да се примењујe првог јуна 2017. године, предвиђено је ново ванредно правно средство у управном поступку – Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана. Одредбама Закона, прописао је да на препоруку Заштитника грађана орган може, ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или изменi своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не врећа интерес трећег лица. Ако орган не сматра да треба да поступи по препоруци Заштитника грађана, њега одмах о томе обавештава. Поништавање, укидање или мењање решења на препоруку Заштитника грађана није ограничено роком.

Акциони план за Поглавље 23¹⁵², одређује извештаје Заштитника грађана, годишњи и посебни, као и извештаје Националног механизма за превенцију тортуре, за индикаторе утицаја на основу којих се процењује спровођење активности планираних у процесу приступања Републике Србије Европској унији.

¹⁴⁴ Члан 1. Закона о печату државни и других органа, „Службени гласник РС“, број 101/07.

¹⁴⁵ Члан 21. Закона о политичким странкама, „Службени гласник РС“, број 36/09.

¹⁴⁶ Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – одлука УС, 67/13 – одлука УС и 112/13 – аутентично тумачење.

¹⁴⁷ Члан 42, „Службени гласник РС“, број 45/13.

¹⁴⁸ Члан 47. став 1. Закона о јавној својини, „Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 88/13.

¹⁴⁹ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка и 108/13.

¹⁵⁰ Члан 5. „Службени гласник РС“, број 68/15.

¹⁵¹ Члан 185, Сл. гласник РС“, бр. 18/2016.

¹⁵² Закључак Владе 05 Број: 337-11484/2015, од 23. 11. 2015.

Европска комисија је у извештају о скринингу за Поглавље 23 Републици Србији упутила препоруку „Ојачати капацитете Заштитника грађана (посебно у погледу његове улоге као националног превентивног механизма), покрајинског омбудсмана и локалних служби омбудсмана“ (препорука 3.2.1. Акционог плана за Поглавље 23). У циљу спровођења препоруке 3.2.1. Акциони план садржи мере које се односе на јачање капацитета Заштитника грађана кроз измену Закона о Заштитнику грађана – јачање његове независности и прецизирање овлашћења у складу са достигнутим степеном развоја ове институције; кроз кадровско јачање институције у смислу усвајања новог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана; кроз обезбеђивање трајног одговарајућег смештаја за институцију Заштитника грађана; као и мере усмерене на јачање утицаја Заштитника грађана прописивањем обавезе извештавања Европске комисије о поступању органа јавне власти по препорукама које је упутио овај независни државни орган, како у мандату Заштитника грађана, тако и у мандату националног механизма за превенцију тортуре.

Заштитник грађана помиње се и у преко 20 стратегија и акционих планова: Стратегији националне безбедности Републике Србије¹⁵³, Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године¹⁵⁴, Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији¹⁵⁵, Стратегији за унапређивање положаја Рома у Републици Србији¹⁵⁶, Стратегији превенције и заштите од дискриминације¹⁵⁷, Стратегији за примену Конвенције о доступности информација, учешћују јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуске конвенције¹⁵⁸, Стратегији развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године¹⁵⁹, Националној стратегији за младе¹⁶⁰, Националној стратегији за превенцију и заштиту деце од насиља¹⁶¹, Акционом плану за испуњавање препорука Европске комисије садржаних у Годишњем извештају о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2013. годину, Акционом плану за спровођење Стратегије за примену Архуске конвенције¹⁶², Акционом плану за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2011. до 2017¹⁶³, Акционом плану за остваривање права националних мањина, Акционом плану за примену Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године, за период од 2017. до 2018. године¹⁶⁴ итд.

Правни оквир за рад Заштитника грађана чине и бројни подзаконски акти који ближе уређују поступање и рад ове институције, од којих су неки: Пословник Народне

¹⁵³ „Службени гласник РС“, број 88/09.

¹⁵⁴ Глава 4, циљ 4.8, „Службени гласник РС“, број 57/13.

¹⁵⁵ „Службени гласник РС“, број 09/14.

¹⁵⁶ „Службени гласник РС“, број 27/09.

¹⁵⁷ „Службени гласник РС“, број 60/13.

¹⁵⁸ „Службени гласник РС“, број 103/11.

¹⁵⁹ „Службени гласник РС“, број 114/13.

¹⁶⁰ „Службени гласник РС“, број 55/08.

¹⁶¹ „Службени гласник РС“, број 122/08.

¹⁶² „Службени гласник РС“, број 103/11.

¹⁶³ „Службени гласник РС“, број 62/11.

¹⁶⁴ Влада Републике Србије је на седници одржаној 7. јуна 2017. године усвојила Акциони план.

скупштине¹⁶⁵, Пословник Владе¹⁶⁶, Одлука о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана¹⁶⁷, Одлука о образовању локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи¹⁶⁸, Уредба о спровођењу интерног јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима¹⁶⁹, Посебан колективни уговор за државне органе¹⁷⁰, Правилник о управи у јавним тужилаштвима¹⁷¹, Правилник о кућном реду казнено-поправних завода и окружних затвора¹⁷², Правилник о кућном реду казнено-поправног завода за малолетнике¹⁷³, итд.

Заштитник грађана се у свом раду придржава принципа и стандарда усвојених међу омбудсманима и националним институцијама за људска права, као што су, на пример, „Београдски принципи о односу националних институција за људска права и парламената“¹⁷⁴ и „Љубљански закључци о односу омбудсмана и правосудних органа“.

У Устав Републике Србије и Закон о Заштитнику грађана уткана је већина стандарда садржаних у кључним међународним документима који регулишу, односно, промовишу и предлажу стандарде за омбудсмане и националне институције за људска права.¹⁷⁵ Заштитник грађана акредитован је највишим статусом „А“ при Међународном координационом комитету националних институција за људска права (преименованом у Глобалну алијансу националних институција за људска права), за остварене резултате и независност у раду.¹⁷⁶

Међународни документи посебно истичу значај финансијске независности и неопходности обезбеђивања адекватних ресурса за несметан и ефикасан рад омбудсмана. У прилог томе говори Извештај генералног секретара¹⁷⁷ и Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација¹⁷⁸ из 2017. године о успостављању и функционисању омбудсмана, односно националних институција за заштиту људских

¹⁶⁵ Члан 150. Пословника Народне скупштине, „Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12 – званично пречишћен текст.

¹⁶⁶ Чл. 39а. и 46. Пословника Владе, „Службени гласник РС“, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14.

¹⁶⁷ Члан 150, „Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12 – званично пречишћен текст.

¹⁶⁸ „Службени гласник РС“, број 91/09.

¹⁶⁹ „Службени гласник РС“, бр. 41/07 – пречишћен текст и 109/09.

¹⁷⁰ Члан 1, „Службени гласник РС“, бр. 23/98, 11/09 и 15/12 – споразум.

¹⁷¹ Члан 60. став 1, „Службени гласник РС“, бр. 110/09, 87/10 и 5/12.

¹⁷² „Службени гласник РС“, бр. 72/10 и 06/12.

¹⁷³ „Службени гласник РС“, број 71/06.

¹⁷⁴ Доступно на: http://www.ombudsman.rs/attachments/2181_Beogradski%20principi.pdf

¹⁷⁵ Резолуција Генералне скупштине УН48/134, тзв. „Париски принципи“, доступно на:

<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>; Резолуција Генералне скупштине УН 66/169 о националним институцијама за заштиту и унапређење људских права, доступно на: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/96/PDF/N1146896.pdf?OpenElement>; Резолуција Генералне скупштине 67/163 о улози омбудсмана, медијатора и других националних институција за заштиту и унапређење људских права, доступно на: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/488/38/PDF/N1248838.pdf?OpenElement>; Резолуција Парламентарне скупштине 1959/13 о јачању институције омбудсмана у Европи, доступно на

<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20232&lang=en>; Препорука

Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступно на:

<http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>; Венецијанска комисија Савета Европе, Збирка докумената о институцији омбудсмана, доступно на:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

¹⁷⁶ Сертификат му је 2016. године доделила Глобална алијанса националних институција за унапређење и заштиту људских права (енгл. *Global Alliance of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, даље: GANHRI), чији акредитациони процес надгледају Уједињене нације.¹⁷⁶

¹⁷⁷ Доступна на: https://digitallibrary.un.org/record/1301905/files/A_72_230-EN.pdf

¹⁷⁸ Доступна на: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/186

права. Париски принципи, усвојени као анекс Резолуције 48/134 Генералне скупштине УН децембра 1993, представљају до сад најпотпунији документ који се бави националним институцијама за људска права. Њима се јасно проглашава важност финансијске независности.¹⁷⁹

Савет Европе у својој Препоруци 1615 из 2003. године, коју је усвојила Парламентарна скупштина „закључује да су неке карактеристике суштински важне за ефикасан рад институције омбудсмана“, те међу њих убраја и „гарантоване довољне ресурсе за обављање свих послова поверилих омбудсману... и потпуну аутономију свог буџета и службе.“¹⁸⁰ Резолуцијом Парламентарне скупштине о институцији омбудсмана, усвојеном октобра 2013, реафирмише се овај став позивањем држава чланица да „обезбеде институцијама омбудсмана довољно финансијских средстава и људских ресурса како би им се омогућило да ефикасно обављају своје задатке.“¹⁸¹ У светлу економске кризе „Скупштина позива земље чланице да уложе максималан напор да избегну буџетска смањења која би довела до губитка независности институција омбудсмана.“¹⁸² Венецијанска комисија Савета Европе је такође при чврстом ставу да се финансијска независност омбудсмана мора што конкретније и потпуније осигурати законским текстом.¹⁸³

ПОТРЕБА ЗА ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ПРАВНОГ ОКВИРА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

Обзиром да је Устав Републике Србије донет 2006. године, а да је Заштитник грађана почeo са радом годину дана касније, након десетогодишњег искуства Заштитник грађана указује на потребу да се уставним амандманима, као и изменама Закона о Заштитнику грађана детаљније регулише надлежност и положај институције.

С тим у вези експерти СИГМА¹⁸⁴ и ТАИЕКС¹⁸⁵ су, у сарадњи с Министарством државне управе и локалне самоуправе Републике Србије, сачинили посебне извештаје. Општа оцена обе мисије указује на то да је неопходно обезбедити пуну независност Заштитника грађана – организациону, функционалну и финансијску.

Новоизабрани заштитник грађана¹⁸⁶ као један од својих приоритета издвојио је рад на изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана.

6.2. НАДЛЕЖНОСТ И НАЧИН РАДА

Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила

¹⁷⁹ Резолуција 48/134 која садржи Париске принципе доступна на:

<http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>.

¹⁸⁰ Препорука Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступна на:

<http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>.

¹⁸¹ Резолуција на српском и енглеском доступна је на сајту Заштитника грађана:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/3057-2013-10-25-10-34-49..>

¹⁸² Исто.

¹⁸³ Видети Збирку докумената о институцији омбудсмана Венецијанске комисије, доступно на:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

¹⁸⁴ Детаљније на: <http://www.sigmaweb.org/>

¹⁸⁵ Посебно Одељење у оквиру Генералног директората за проширење Европске комисије – Биро за техничку помоћ и размену информација (Technical Assistance and Information Exchange)

¹⁸⁶ мр Зоран Пашић изабран је на функцију заштитника грађана 20. јула 2017. године.

међународног права¹⁸⁷. Задатак, односно надлежност Заштитника грађана је Уставом и Законом одређена двоструко: да **штити** права грађана и да **контролише** законитост и правилност рада органа власти¹⁸⁸ и организација којима су поверила јавна овлашћења (у даљем тексту – органи и организације јавне власти¹⁸⁹). Закон о Заштитнику грађана прецизира и да Заштитник грађана „штити и унапређује људске и мањинске слободе и права грађана“.

Не постоји право и слобода грађана који су изузети из заштитне, контролне и унапређујуће улоге Заштитника грађана.

У практичном раду Заштитник грађана се руководи начелом правичности у оквиру позитивног права. Много више него формално поштовање закона, Заштитник грађана испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу јавну управу какву грађани с пуним правом очекују од оних које као порески обvezници плаћају.

Заштитник грађана контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверила јавна овлашћења (органи и организације јавне власти). Заштитник грађана, према одредби Устава и Закона, од свих органа и организација јавне власти није овлашћен да контролише једино рад Народне скупштине, Председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.¹⁹⁰

Заштитнику грађана је, уз одговарајући лични безбедносни сертификат, загарантован приступ подацима свих степена тајности, који су потребни за обављање послова из његове, односно њене надлежности.¹⁹¹

Поред права на покретање и вођење поступка контроле рада органа и организација јавне власти, Заштитник грађана може да пружањем добрих услуга, посредовањем између грађана и органа управе и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно, с циљем унапређења рада органа управе и заштите људских слобода и права. Овлашћење Заштитника грађана да делује превентивно, посебно долази до изражaja приликом обављања послова Националног механизма за превенцију тортуре, у складу са Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других суворих, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

Заштитник грађана има и право законодавне иницијативе. Овлашћен је да предлаже законе из своје надлежности, подноси иницијативе за измену или доношење нових прописа ако сматра да до повреде права грађана долази због њихових недостатака или ако је то од значаја за остваривање и унапређивање права грађана.

¹⁸⁷ Члан 2. став 2. ЗоЗГ.

¹⁸⁸ Члан 17. став 2. ЗоЗГ.

¹⁸⁹ Закон о Заштитнику грађана (члан 1.), када одређује круг субјеката чији је рад Заштитник грађана овлашћен да контролише, за органе државне управе, орган надлежан за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и друге органе и организације, предузећа и установе којима су поверила јавна овлашћења, уводи скраћену ознаку „органи управе“. Међутим, коришћење тог термина изазива забуну ако се не зна како је чланом 1. ЗоЗГ одређена његова садржина (а то је другачије него што је уобичајено у правној теорији и пракси). Да би се у случају делимичног читања овог извештаја избегла таква забуна, у њему ће се за субјекте који подлежу контроли од стране Заштитника грађана, како је њихов круг одређен Уставом и Законом, користити синтагма „органи и организације јавне власти“.

¹⁹⁰ Члан 38. став 2. Устава РС, члан 17. став 3. Закона о Заштитнику грађана.

¹⁹¹ Члан 38. ст. 1. и 2. Закона о тајности података, „Службени гласник РС“, број 104/09.

Заштитник грађана овлашћен је да Влади и Народној скупштини даје мишљења о прописима у припреми. Такође, Заштитник грађана је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.

Поступак

У поступку *sui generis* (посебне врсте, самосвојном) који је ослобођен претераних формалности, Заштитник грађана контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако је реч о повреди републичких закона, других прописа и општих аката.

Заштитник грађана поменути поступак покреће по службеној дужности (у изузетним случајевима када је дошло до тешке повреде права или повреде права већег броја грађана) или на основу притужби грађана. За ефикасно вођење поступка обезбеђена су, одредбама Закона, широка овлашћења Заштитника грађана – захтев за писменим изјашњењем органа, непосредни разговор са државним службеницима, намештеницима и функционерима, право ненајављеног приступа, увид у службене акте и документа и сл. У свом поступању Заштитник грађана се у првом реду руководи идејом сарадње са органима јавне власти, а у случају одсуства сарадње Заштитник грађана од случаја до случаја процењује потребу и ефекат примене осталих овлашћења.

Уколико је орган јавне управе незаконито и неправилно радио у ствари која се тиче права, слобода или на закону заснованих интереса грађана, Заштитник грађана утврђује пропуст и препоручује како га отклонити у том и другим случајевима.

Правна природа аката Заштитника грађана

Заштитник грађана не одлучује о правима, обавезама и на закону заснованим интересима грађана, већ испитује (контролише) рад органа и организација јавне власти и, уколико утврди пропуст, утиче на њих да га исправе. Отуда нема права жалбе или другог правног средства против аката Заштитника грађана.

Препоруке, ставови и мишљења Заштитника грађана нису правно обавезујући. Посао Заштитника грађана није да принуди, већ да снагом аргумента, али и институционалним и личним ауторитетом, увери у неопходност отклањања пропуста и унапређивања начина рада.

Органи и организације јавне власти, међутим, имају законску обавезу да сарађују са Заштитником грађана, омогуће му приступ својим просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, без обзира на степен тајности (када је то од интереса за поступак који се води).

Заштитник грађана може да препоручи разрешење функционера кога сматра одговорним за повреду права грађана, да иницира покретање дисциплинских поступака против запослених у органима управе, да поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.

Однос са другим независним органима

У заштити појединих права и слобода, за које су законима основани посебни, специјализовани независни органи (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности; Повереник за заштиту равноправности и други) Заштитник грађана с тим органима сарађује на унапређивању остваривања и заштите

тих права, а по притужбама на кршење тих права поступа само након што су грађани искористили могућност да се обрате специјализованом независном органу. Заштитник грађана је овлашћен да, изузетно, одлучи да покрене поступак контроле и пре него што су се грађани обратили другом, специјализованом независном органу, ако оцени да постоји нека од посебних околности предвиђених Законом о Заштитнику грађана (ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима власти). Грађани имају право да се обрате Заштитнику грађана притужбом на друге независне, специјализоване органе за заштиту права грађана, уколико сматрају да су им права прекршена њиховим незаконитим или неправилним радом.

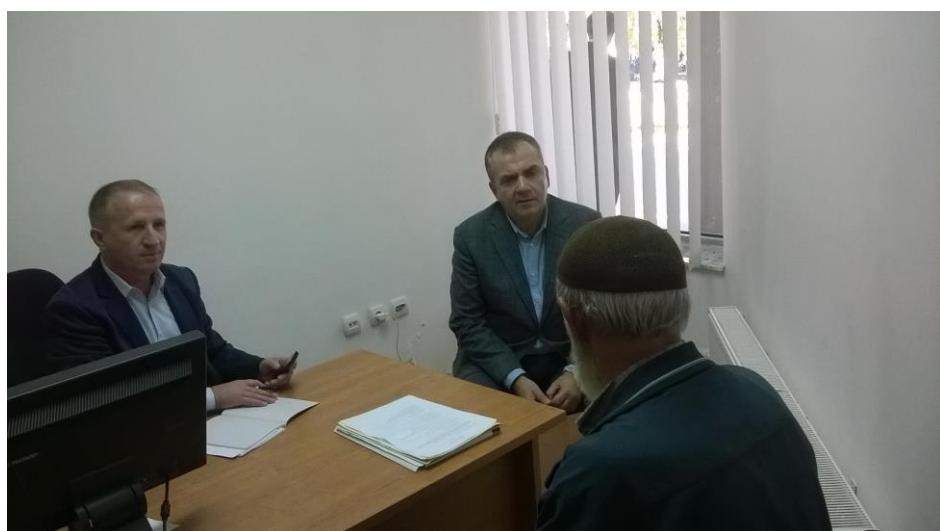
Закон о Заштитнику грађана прописује обавезу за омбудсмане аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе да од грађана примају притужбе и када су оне из надлежности Заштитника грађана и да такве притужбе без одлагања проследе Заштитнику грађана на поступање и обрнуто.

Обављање послова ван седишта органа

Закон о Заштитнику грађана прописује да Заштитник грађана својом одлуком може да оснива канцеларије и ван седишта. Могућност Заштитника грађана да то учини објективно је ограничена величином Стручне службе која је одређена актом о систематизацији радних места и буџетом.

Заштитник грађана послове из своје надлежности редовно обавља из седишта и из три канцеларије ван седишта (у Бујановцу, Прешеву и Медвеђи).

Ради вођења поступака контроле, превентивних и едукативних активности, Заштитник грађана и запослени у стручној служби свакодневно путују у градове и места широм Републике. Поред примања грађана у седишту институције, као и у канцеларијама ван седишта, периодично се организују и Дани Омбудсмана, током којих заштитник грађана разговара са грађанима и представницима цивилног сектора, те одржава састанке са представницима органа јавне власти указујући на потребу за унапређењем поштовања права грађана.



**Слика 10 – Разговор заштитника грађана мр Зорана Пашалића са грађанима у
Бујановцу**

7. САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

7.1. САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ

Народна скупштина у протекле три године није разматрала Годишњи извештај Заштитника грађана, супротно одредби члана 58. Закона о Народној скупштини и одредбама чл. 238. и 239. Пословнику Народне скупштине.¹⁹²

У јулу 2017. Одбор за Уставна питања и законодавство разматрао је предлоге посланичких група за избор новог заштитника грађана и проследио предлог Народној скупштини на разматрање и усвајање у пленуму. Нови заштитник грађана изабран је 20. јула 2017. године.

Заштитник грађана бележи сарадњу са Одбором за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва који је разматрао питање актуелног стања у забрињавању тражиоца азила- миграната. Такође је остварена и сарадња са Одбором за људска и мањинска права и равноправност полова и Одбором за европске интеграције приликом представљања извештаја Програма за развој Уједињених нација на тему „Бити ЛГБТИ у Србији“, у чијој припреми је учествовао Заштитник грађана.

Заштитник грађана и у 2017. години бележи изостанак сарадње Одбора за права детета.

Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања одобрио је Заштитнику грађана тражени број запослених на неодређено време у Стручној служби Заштитника грађана за 2017. годину, у складу са Законом о начину утврђивања максималног броја запослених у јавном сектору,¹⁹³ у складу са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Заштитника грађана.

Заштитник грађана је и у извештајном периоду упућивао иницијативе надлежним органима за измену и допуну закона и других прописа из своје надлежности.¹⁹⁴ Заштитник грађана упутио је и бројна мишљења надлежним органима на предлоге прописа у поступку њихове припреме, у складу са Законом о Заштитнику грађана.¹⁹⁵¹⁹⁶

7.2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ

Заштитник грађана током 2017. године сарађивао је са уговорним телима Уједињених нација у области људских права. Упутио је Комитету УН за људска права независни извештај о спровођењу Међународног пакта о грађанским и политичким правима у Србији. Упућен је и независни извештај Комитету УН за укидање расне дискриминације, као и извештај за трећи циклус Универзалног периодичног прегледа

¹⁹², „Службени гласник РС“, број 20/12 - пречишћени текст.

¹⁹³ Члан 5 Закона о одређивању максималног броја запослених у јавном сектору, „Службени гласник РС“, број 68/15, 81/16 - одлука УС

¹⁹⁴ Члан 18, став 2 Закона о Заштитнику грађана, „Сл. гласник РС“ бр. 79/2005 и 54/07

¹⁹⁵ Члан 18, став 4 Закона о Заштитнику грађана, „Сл. гласник РС“ бр. 79/2005 и 54/07

¹⁹⁶ Више података у делу Годишњег извештаја: Основни статистички подаци

који се спроводи под окриљем Савета УН за људска права.¹⁹⁷ Заштитник грађана упутио је одговоре на различите упитнике Канцеларији високог комесара Уједињених нација за људска права (ОНЧНР) и наставио сарадњу са специјалним процедурама Уједињених нација.

Такође, Заштитник грађана континуирано учествује у извештавањима Републике Србије у вези са приступањем Европској унији.

Заштитник грађана одржава интензивну међународну сарадњу на мултилатералном и билатералном плану, како са представницима Европске Уније, Организације за европску безбедност и сарадњу, Уједињених нација, Савета Европе и другим међународним званичницима, тако и са омбудсманима из региона. Сарадња са регионалним и европским међународним организацијама и институцијама, као и њиховим специјализованим телима додатно је ојачана. Заштитник грађана члан је више стручних мрежа: Глобалне алијансе националних институција за људска права, Европске мреже националних институција за људска права, Међународног института омбудсмана, Удружења медитеранских омбудсмана, Европског института омбудсмана, Европске мреже омбудсмана, Европске мреже омбудсмана за децу, Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе и Мреже Омбудсмана за заштиту животне средине. Заменица заштитника грађана за права детета изабрана је током 2017. године за чланицу Бироа Европске мреже омбудсмана за децу, главног управљачког тела ове организације.



Слика 11 - Састанак заштитника грађана мр Зорана Пашалића и директора УНИЦЕФ канцеларије у Србији Мишел Сен Ло-а

¹⁹⁷ Универзални периодични преглед је специфичан механизам за људска права Уједињених нација, у којем државе чланице упућују једне другима препоруке за унапређење остваривања људских права.

ПРОЈЕКТИ

Крајем 2017. године Заштитник грађана је објавио и надлежним органима упутио посебан извештај о репродуктивном здрављу Ромкиња са препорукама за унапређење. Извештај је сачињен на основу података о доступности адекватне здравствене заштите Ромкињама које је ова институција, у сарадњи са Ромским женским центром Бибија, и уз финансијску подршку Популационог фонда Уједињених нација (UNFPA), прикупила током посета ромским насељима широм Србије, састанака фокус група са Ромкињама и интервјуа са релевантним заинтересованим странама на националном и локалном нивоу.

И у 2017. години Заштитник грађана је остварио интензивну сарадњу са Мисијом ОЕБС-а у Србији (Организација за европску безбедност и сарадњу). Посебна пажња била је посвећена унапређењу родне равноправности на локалном нивоу и унапређењу права припадника националних мањина. У оквиру компоненте унапређења родне равноправности, одржано је пет интерсекторских округлих столова о заштити жена од насиља у породици и партнерским односима, а спроведено је и истраживање о функционисању локалних механизама за родну равноправност и заступљености жена у јединицама органа локалне самоуправе. Прикупљени подаци биће саставни део посебног извештаја Заштитника грађана који ће бити објављен 2018. године. У оквиру компоненте унапређења права припадника националних мањина, Заштитник грађана је спровео низ активности у циљу јачања капацитета и улоге савета за међународне односе и унапређења остваривања права албанске националне мањине на службену употребу језика и писма. На основу прикупљених података сачињен је и објављен посебан извештај ове институције о саветима за међународне односе са препорукама за унапређење који је упућен надлежним органима. Посебан извештај о службеној употреби албанског језика и писма ће бити објављен у првом кварталу 2018. године.



Слика 12 – Представљање посебног извештаја Заштитника грађана о Националним саветима националних мањина

Пројекат унапређења сарадње између Заштитника грађана и цивилног сектора ушао је у последњу годину спровођења. Током 2017. године, организације цивилног друштва и научно-истраживачке организације које се баве унапређењем људских права сачиниле су и Заштитнику грађана доставиле више стручних анализа у областима права лица лишених слободе и посебно осетљивих група, реформе јавне управе, одбране и унутрашњих послова и права детета и образовања. Ове анализе омогућавају увид у ставове стручне заједнице и представљају важан елемент у припреми законодавних иницијатива Заштитника грађана. Пројекат финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу.

7.3. САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА СА ОРГАНИЗАЦИЈАМА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

Заштитник грађана истиче континуирано добру сарадњу са организацијама цивилног друштва које су од почетка рада овог независног органа дале пуну подршку његовом успостављању, развоју и унапређењу оквира делатности.

Заштитник грађана бележи заједничке активности са организацијама цивилног друштва кроз пројекте, учешће у конференцијама и окружним столовима организација цивилног друштва и у виду давања предлога за унапређење заштите људских права у различitim областима рада Заштитника грађана.

Након избора новог заштитника грађана у јулу 2017. године, одржани су састанци са представницима невладиних организација које се баве заштитом и унапређењем људских права и исказао уверење да ће се сарадња успешно наставити. Заштитник грађана позвао је организације цивилног друштва да дају допринос приликом измена и допуна Закона о Заштитнику грађана у правцу даљег јачања независности ове институције и њених капацитета за промоцију и заштиту права грађана.

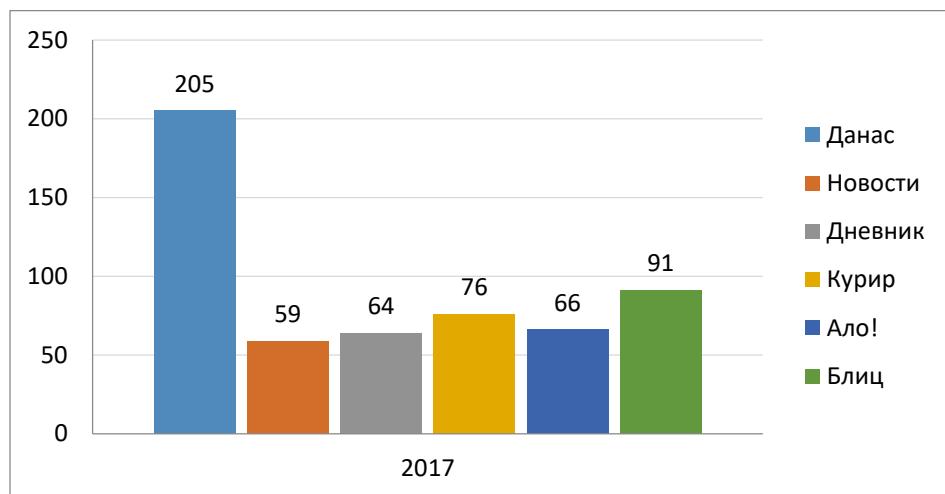
7.4. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА

Медији су се у 2017. години и даље са великим интересовањем бавили темама у вези са радом Заштитника грађана. Пре свега помно су пратили избор новог заштитника грађана, а након именовања занимало их је на који начин ће омбудсман приступити новој функцији. Такође, медији су о активностима овог независног државног органа извештавали у облику вести или су преносили саопштења са ставовима реаговањима институције о актуелним друштвеним дешавањима у земљи. Већина текстова је пласирана на информативно неутралан начин, а оглашавања институције су у огромној мери преносили у позитивном контексту.

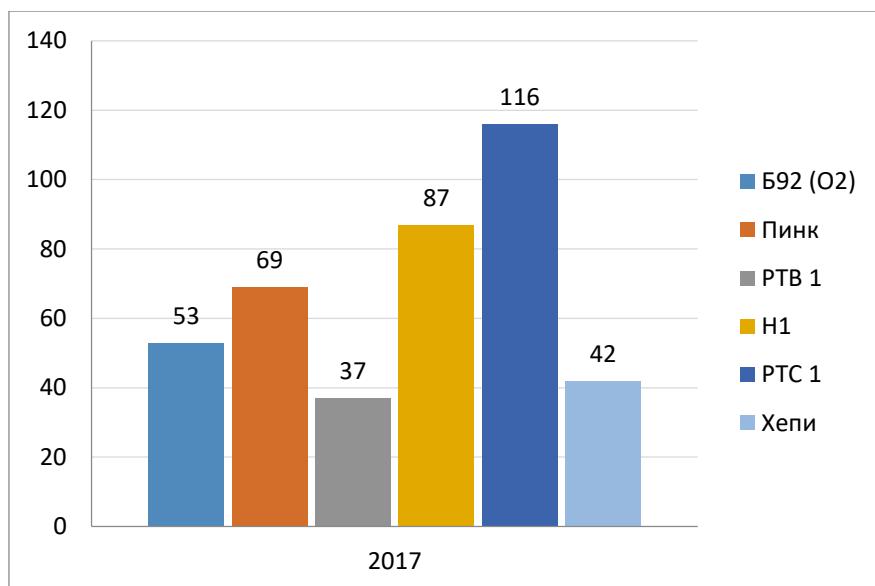
Што се тиче штампаних медија, у анализираних 12 дневника и недељника објављено је 712 чланака различитих жанрова. Као и претходних година, највише текстова је објављено у дневном листу Данас, затим у Блицу, Куриру и Дневнику. Коментара на рад Заштитника грађана у штампи је објављено 18, највише у листовима Данас и Блиц. Листови су објавили десет интервјуа заштитника и његових заменика, такође су им на својим страницама уступили простор за три ауторска текста.

Гостовања на телевизијама са националном покривеношћу било је дванаест, највише на ТВ Н1 и на РТС-у. У електронским медијима објављено је 460 прилога, а највише су их емитовали Јавни сервис Србије (РТС), Телевизија Н1, ТВ Пинк и О2 (Б92).

Графикон 11 - Број објава дневних новина



Графикон 12 - Број телевизијских прилога



АНЕКС I - ЉУДСКИ И МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ

За вршење стручних и административних послова из надлежности Заштитника грађана, Одлуком о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана („Службени гласник РС“, бр. 105/2007 од 13.11.2007. године), а на основу члана 38. став 1. Закона о Заштитнику грађана („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007), образована је Стручна служба Заштитника грађана.

Одлуком Народне скупштине Републике Србије РС број 49 од 16. 11. 2015. године („Сл. гласник РС“, број 94/2015), дата је сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана број 48-709/2014 од 22. 10. 2014. године, који је донео Заштитник грађана. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана предвиђено је укупно 76 систематизованих радних места, са укупно 106 запослених, од ког броја 6 државних службеника на положају, 95 на извршилачким радним местима (4 државна службеника на пословима НПМ-а) и 5 намештеника чија се радна места састоје од пратећих помоћно-техничких послова.

На дан 31. 12. 2017. године, у Стручној служби Заштитника грађана укупно је било 95 запослених и то: 6 државних службеника на положају, 84 државна службеника на извршилачким радним местима (од ког броја 6 државних службеника запослених на одређено време због повећаног обима посла) и 5 намештеника.

Од укупног броја запослених у Стручној служби, 78 обавља послове са високом, а 17 са средњом стручном спремом, 73 су жене и 22 мушкарца.

Одлуком Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине Републике Србије 21 број 112-147/17 од 10. маја 2017. године, утврђено је да је максималан број запослених на неодређено време у Стручној служби Заштитника грађана, у календарској 2017. години 106, као и да, у оквиру максималног броја запослених, Заштитник грађана може да има онај број запослених на неодређено време за које има обезбеђену масу средстава за исплату плата утврђену Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину.

У оквиру процеса придрживања ЕУ и испуњавања препорука које је Европска комисија упутила Републици Србији, Влада Републике Србије је 27. априла 2016. усвојила Акциони план за преговарање Поглавља 23. Акциони план садржи и препоруке које се односе на јачање капацитета Заштитника грађана до нивоа неопходног за обављање послова из својих надлежности у пуном капацитetu (препорука 3.2.1.).

АНЕКС II - ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ

Заштитнику грађана су Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину обезбеђена средства у висини од 215.998.000,00 динара, што представа увећање за 10,31% у односу на 209.447.000,00 динара обезбеђених средстава у 2016. години.

Заштитник грађана је 2017. године утрошио укупно 170.396.899,49 динара, односно 78,89% од обезбеђених буџетских средстава (процентуално већа потрошња буџетских средстава у односу на потрошњу у 2016. години за 10,20%), када је утрошио укупно 154.621.240,66 динара. Наведено извршење буџета је резултат чињенице да у 2017. години није дошло до попуњавања радних места по основу кадровског плана за 2017. годину.

Средства предвиђена буџетом искоришћена су за финансирање редовне делатности Заштитника грађана, у складу са финансијским планом.

Табела 34 – Извршење буџета за 2017. годину

Позиција кошто	Опис	Одобрено	Реализовано	%
411	Плате, додаци, накнаде			
411111	Плате по основу цене рада		97.505.021,81	66,10
411112	Додатак за рад дужи од пуног радног времена		2.031.764,87	1,38
411113	Додатак за рад на дан државног и верског празника		14.928,71	0,01
411115	Додатак за време проведено на раду (минули рад)		4.957.976,18	3,36
411117	Боловање до 30 дана		1.531.558,38	1,04
411118	Накнада зараде за време одсуствовања са радагодишњи одмор, плаћено одсуство		8.649.461,26	5,86
411119	Остали додаци и накнаде запосленима		3.301.437,02	2,24
Укупно 411		147.502.000,00	117.992.148,23	79,99

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
412	Доприноси			
412111	Доприноси за ПИО		13.322.443,44	55,48
412211	Доприноси за здравствено осигурање		5.693.775,48	23,71
412311	Допринос за незапосленост		829.190,67	3,45
Укупно 412		24.012.000,00	19.845.409,59	82,65
413	Накнаде у натури			
413000	Накнаде у натури		187.313,00	86,72
Укупно 413		216.000,00	187.313,00	86,72
414	Социјална давања запосленима			
414111	Породильско боловање		1.305.837,10	52,21
414121	Боловање преко 30 дана		-0,05	0,00
414314	Помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице		64.162,00	2,57
414411	Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице		375.417,22	15,01
414419	Остале помоћи запосленим радницима		262.166,67	10,48
Укупно 414		2.501.000,00	2.007.582,94	80,27
415	Накнаде за запослене			
415112	Накнада за превоз на посао и са посла		3.224.509,99	72,54
Укупно 415		4.445.000,00	3.224.509,99	72,54
416	Награде запосленима и остали посебни расходи			
416111	Јубиларне награде		366.780,27	91,70
Укупно 416		400.000,00	366.780,27	91,70
421	Стални трошкови			
421121	Трошкови банкарских услуга		22.708,74	0,50

Позиција кonto	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
421211	Услуге за електричну енергију		18.625,53	0,41
421225	Централно грејање		102.370,84	2,27
421323	Услуге заштите имовине		459.543,48	10,21
421325	Услуге чишћења		28.800,00	0,64
421411	Телефон, телекс и телефон		569.029,13	12,65
421412	Интернет и слично		224.187,56	4,98
421414	Услуге мобилног телефона (мобилних телефона, интернета)		1.325.443,23	29,45
421422	Услуге доставе		810.452,00	18,01
421512	Осигурање возила		254.739,00	5,66
421513	Осигурање опреме		37.600,00	0,84
421521	Осигурање запослених у случају несреће на раду		149.150,00	3,31
421621	Закуп опреме за саобраћај		65.899,00	1,46
421622	Закуп административне опреме		306.000,00	6,80
421911	Радио-телевизијска претплата		10.000,00	0,22
Укупно 421		4.500.000,00	4.384.548,51	97,43
422	Трошкови путовања			
422111	Трошкови дневница на службеном путу		40.500,00	0,68
422121	Трошкови превоза на сл. путу у земљи		95.994,29	1,60
422131	Трошкови смештаја на службеном путу		135.846,00	2,26
422199	Остали трошкови за пословна путовања у земљи		139.664,00	2,33
422211	Трошкови дневница на сл. пут у иностранству		244.241,32	4,07

Позиција конт0	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
422221	Трошкови превоза на сл. путу у иностранство		563.039,00	9,38
422231	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство		601.097,23	10,02
422291	Услуге превоза у јавном саобраћају		2.111,88	0,04
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство		32.349,75	0,54
Укупно 422		6.000.000,00	1.854.843,47	30,91
422 НПМ				
422111	Трошкови дневница на службеном путу		11.550,00	0,56
422131	Трошкови смештаја на службеном путу		869.039,00	42,29
422199	Остали трошкови за пословна путовања у земљи		210,00	0,01
422211	Трошкови дневница на сл. путу у иностранство		75.436,08	3,67
422221	Трошкови превоза на сл. путу у иностранство		589.228,00	26,67
422231	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство		143.422,37	6,98
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство		19.641,27	0,96
Укупно 422 НПМ		2.055.000,00	1.708.526,72	83,14
Позиција конт0	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
423	Услуге по уговору			
423111	Услуге превођења		1.032.073,98	9,91
423212	Услуге за одржавање софтвера		135.494,00	1,30

Позиција кonto	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
423221	Услуге одржавања рачунара		300.130,83	2,88
423291	Остале компјутерске услуге		222.828,77	2,14
423311	Услуге образовања и усавршавања запослених		143.601,24	1,38
423321	Котизација за семинаре		1.000,00	0,01
423391	Издаци за стручне испите		126.000,00	1,21
423399	Остали издаци за стручно образовање		15.000,00	0,14
423413	Услуге штампања публикација		450.621,60	4,33
423419	Остале услуге штампања		563.284,00	5,41
423449	Остале медијске услуге		300.600,00	2,89
423432	Објављивање тендера и информативних огласа		4.504,50	0,04
423531	Услуге вештачења		19.862,00	0,19
423542	Остале финансијске услуге		94.936,71	0,91
423599	Остале стручне услуге (ангажовање спољних сарадника, експерата)		2.096.651,85	20,14
423621	Угоститељске услуге (организовање конференција, окружних столова, састанака)		1.090.499,26	10,48
423711	Репрезентација (организовање конференција, окружних столова, састанака)		713.909,96	6,39
423712	Поклони		16.530,00	0,16
423911	Остале опште услуге		446.093,72	4,29
Укупно 423		10.410.000,00	7.773.622,42	74,67
423 НПМ				

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
423111	Услуге превођења		515.071,69	20,60
423413	Услуге штампања публикација		62.535,00	2,50
423531	Услуге вештачења		226.906,00	9,08
423621	Угоститељске услуге		779.269,95	31,17
423911	Остале опште услуге		23.315,34	0,93
Укупно 423 НПМ		2.500.000,00	1.607.097,98	64,28
425	Поправке и одржавање			
425211	Механичке поправке		4.500,00	0,50
425219	Остале поправке и одржавање опреме за саобраћај		121.456,00	13,50
425229	Остале поправке и одржавање административне опреме		66.708,60	7,41
425291	Текуће поправке и одржавање производне, моторне, непокретне и немоторне опреме		3.000,00	0,33
Укупно 425		900.000,00	195.664,60	21,74
426	Материјал			
426111	Канцеларијски материјал		1.359.278,81	23,85
426311	Стручна литература за редовне потребе запослених		564.704,90	9,91
426312	Стручна литература за образовање запослених		218.673,50	3,84
426411	Бензин		2.551.597,26	44,76
426412	Дизел гориво		150.000,00	2,63
426413	Уља и мазива		1.440,00	0,03
426491	Остали материјал за превозна средства		15.170,00	0,27
426819	Остали материјал за одржавање хигијене		80.016,00	1,40

Позиција кonto	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
426912	Резервни делови		188.760,00	3,31
426919	Остали материјал за посебне намене		6.745,00	0,12
Укупно 426		5.700.000,00	5.136.385,47	90,11
462	Дотације међународним организацијама			
462121	Текуће дотације за међународне чланице		1.412.872,76	78,49
Укупно 462		1.800.000,00	1.412.872,76	78,49
482	Порези, обавезне таксе, казне и пенали			
Укупно 482		300.000,00	0,00	0,00
485	Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа			
Укупно 485		50.000,00	0,00	0,00
512	Машине и опрема			
5122221	Рачунарска опрема		2.549.593,54	99,71
Укупно 512		2.557.000,00	2.549.593,54	99,71
512 НПМ	Машине и опрема			
512221	Рачунарска опрема		150.000,00	100
Укупно 512 НПМ		150.000,00	150.000,00	100
ТОТАЛ		215.998.000,00	170.396.899,49	78,89